

Poder y Participación en la Era de la Globalización

Gallina, Andrea; Verrier Castro, Roberto

Publication date:
2006

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Gallina, A., & Verrier Castro, R. (Eds.) (2006). *Poder y Participación en la Era de la Globalización*. (1 ed.)
Editora Trilce.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Poder y participación en la era de la globalización

Poder y participación en la era de la globalización

compiladores

Andrea Gallina

Roberto Verrier Castro



Esta publicación es el resultado del Proyecto ALFA – Lentisco (Project N°:II-0323-FA,Contract N°:AML/B7-311/97/0666/II-0323-FA). Las opiniones expresadas y los argumentos empleados en el presente libro son responsabilidad de los autores del mismo, y no reflejan de ninguna manera aquellos de la Comisión Europea.

© 2006, Ediciones Trilce y los autores

Fotografía de carátula:
Esteban Tapella

Producción editorial

Ediciones
TRILCE

Ediciones Trilce
Durazno 1888
11200 Montevideo, Uruguay
tel. y fax (5982) 412 77 22 y 412 76 62
trilce@trilce.com.uy
www.trilce.com.uy

Impreso en San Sepolcro
Gruppo Graficonsul
Via Dragoni 47
I-52037 San Sepolcro (AR)
Italia

ISBN [10] 9974-32-425-4

ISBN [13] 978-9974-32-425-1

Contenido

Contenido [7]

Introducción [9]

Breve descripción de los capítulos [12]

capítulo 1

**Poder y participación en el diseño de las instituciones
que tutelan los derechos rurales sobre la tierra, Diana Hunt** [19]

Introducción [19] Conceptos clave [21] Elementos distintivos de la forma y la
distribución de los derechos sobre la tierra [26] Poder, participación y reforma
contemporánea de los derechos de tenencia [38] Problemáticas de género [55]
Conclusión: cuestiones pendientes [59]

capítulo 2

**Entre la “supervisión” del Estado y la “libertad” del mercado:
pequeños productores y su participación
en un programa de crédito rural en Argentina, Esteban Tapella** [67]

Introducción [67] Enfoques de financiamiento rural: su evolución y resultados [71]
El financiamiento rural en Argentina: el caso del Programa Social Agropecuario [85]
Reflexiones finales y propuestas [124]

capítulo 3

**Participación de la mujer rural
en la era de la globalización, Věra Majerová** [137]

Desarrollo histórico y características de las áreas rurales checas [137] Características
de los grupos sociales conformados por mujeres rurales [139] Desempeño laboral
de las mujeres rurales [140] Aumento del desempleo en áreas rurales y sus
soluciones [143] Mujeres rurales y hogares [146] Valores de la población rural [148]
Conclusiones [148]

capítulo 4

Equidad de género y agricultura, su importancia en una época de globalización económica, Zoraida García Frias [153]

El análisis de género en el desarrollo [153] Cambios agrarios y el aporte de la mujer a la agricultura [156] Profundización de la inequidad de género frente a la globalización económica y la exclusión de la pequeña agricultura [159] El derecho a la tierra y equidad, elementos clave para una estrategia de desarrollo agrario [163]

capítulo 5

Trayectorias socioeconómicas participativas como alternativas al neoliberalismo, Andrea Gallina [171]

Introducción [171] Sobre el concepto principal y análisis de “trayectoria socioeconómica participativa” [176] Sobre los conceptos del dinero y de los mercados [180] Trayectorias socioeconómicas participativas: cooperativas femeninas de producción de aceite de argán en la Provincia de Taroudant (sur de Marruecos) [186] Conclusiones [200]

capítulo 6

Sobre el poder y la participación, Bruno Amoroso [207]

Sobre la globalización [207] Poder y participación [213] La reapropiación de las instituciones y del mercado por parte de las comunidades [219]

capítulo 7

El fin de la hegemonía de los Estados Unidos y la posibilidad de un gobierno global plural, Stuart Holland [225]

Introducción [225] Ventaja asimétrica [231] Pérdidas y ganancias asimétricas [233] Economías eficientes y sociedades eficientes [237] De las ventajas asimétricas al beneficio mutuo [241] La cooperación interregional [246] Hacia un gobierno más plural [249] Del G-20 a una Organización Mundial para el Desarrollo [251]

Los autores [259]

Introducción

La creciente dependencia, asimetrías y pérdida de soberanía que caracterizan al sistema actual económico global, combinado con la formación de nuevos modelos de pobreza, aumento de las desigualdades y de la vulnerabilidad de los sistemas de producción local, exigen una reflexión urgente del concepto de *desarrollo*, así como su emancipación desde la estrechez del pensamiento económico, el mito del crecimiento y la certeza del progreso lineal.

Ampliamente documentado ha sido el desarrollo de políticas inspiradas en el pensamiento neoliberal, cuyas consecuencias en los últimos quince años resultan insostenibles, injustas, desbalanceadas, etcétera, para la mayoría de las comunidades en el mundo subdesarrollado. Los indicadores macroeconómicos esconden la cruda realidad social de la vida cotidiana obligada a luchar por la sobrevivencia y ajenas a las promesas de salvación mediante la convergencia económica y las grandes sumas de dinero invertidas en los países pobres para los proyectos de desarrollo a gran escala.

La teoría, las políticas y las prácticas del desarrollo requieren de un profundo y sistemático análisis, desde una perspectiva que haga hincapié en las dimensiones sociales, antropológicas, culturales, científico-técnicas, territoriales y ambientales, para re-balancear el proyecto del desarrollo hacia instituciones y políticas que no sean soluciones del tipo *blue print* (una que sirva para todos), sino el fundamento de la constante construcción y destrucción de las estructuras de poder y de los procesos participativos. La re-definición de la responsabilidad del Estado durante la elaboración de las políticas nacionales y la re-definición de sus necesidades y las prioridades en medio de la negociación de acuerdos internacionales devienen elementos clave en este proceso, aunque lejos de ser suficientes. Sin la contribución

de todas las mujeres y hombres de la sociedad, la evolución hacia una sociedad global justa e igualitaria es casi imposible.

La presente antología está inspirada en el despertar, observado en los últimos años, hacia una demanda de participación en el debate, diseño e implementación de proyectos económicos y sociales. Los movimientos y las alternativas que reclaman una justicia social económica crecen y presionan, de alguna manera, a los gobiernos a favor de cambios tanto en los países del centro como en los periféricos. Queda aún un largo camino por recorrer, lleno de dificultades y obstáculos, sin duda alguna, pero la recomposición de una democracia directa verdadera al mando del sistema—donde las asimetrías se reduzcan y las oportunidades sean compartidas de manera igualitaria—está siendo elaborada. En la implacable marcha hacia la emancipación del yugo del capitalismo neoliberal las personas están redescubriendo sus propias fortalezas y contradicciones, encontrando sus propios caminos, yendo hacia atrás y recomenzando, en el intento de definir el sentido y la dirección a tomar.

La participación hizo entrada en las décadas de los ochenta y noventa como una palabra zumbido del desarrollo, que debería legitimar el diseño y la implementación de los proyectos de desarrollo en muchos países pobres. Este remarcado intento hacia la división de los poderes de decisión fue reducido a un método de valoración, cada vez más rápido y corto, tanto por la falta de tiempo que caracteriza a nuestras sociedades y estructuras de trabajo (y los altos honorarios de los expertos), como por la capacidad limitada de formulación de las necesidades por parte de los beneficiarios del desarrollo—quienes generalmente tienen mucho tiempo pero están menos habituados a dar sus puntos de vista en la manera que se espera que lo hagan. Además, como la participación tiene la virtud de generar empoderamiento—y por lo tanto es íntimamente subversiva a los poderes establecidos—es una amenaza para los expertos internacionales y los burócratas nacionales, y por eso se la circunscribe a la “identificación de necesidades” y no a los parámetros de los proyectos o a las prioridades de desarrollo.

En círculos académicos, especialmente en aquellos que trabajan con métodos de investigación-acción imbuidos por Paulo Freire, la participación apareció como una cuestión compleja irreducible a una herramienta metodológica de proyectos, si no que debería, en su lugar, considerarse como

uno de los elementos en el proceso de cambios que emerge de la demanda de emancipación del yugo de una situación de opresión (ya sea económica, política, cultural, etcétera).

Desde el principio, se evidencia claramente que cualquier intento de entender y articular el concepto de participación sería imposible sin entender y revelar las fuentes de poder. Las estructuras de poder, no sólo ni necesariamente en el sentido marxista, sino más bien en el significado del “acceso” al conocimiento y al poder, perjudican inevitablemente la velocidad, duración y logro de los procesos emancipatorios. Pero el poder no se detecta de manera sencilla y en ocasiones cohabita escondido al margen y dentro de las críticas emancipatorias, por lo que la participación se convierte en la herramienta para reafirmar la posición de los grupos dominantes en las comunidades. Los trabajos recientes de Fatema Mernissi en Marruecos, o del Grupo Galfisa en Cuba, han demostrado los obstáculos en la identificación de los paradigmas emancipatorios que no reproducen las formas previas de exclusión y opresión.¹

Las comunidades –aun las más pequeñas– son complejas y se articulan con diferentes demandas y habilidades. La diversidad (en las capacidades y las competencias que cada individuo tiene) no es un fenómeno natural que de alguna manera necesita ser tolerado, consecuentemente creando nuevos guetos como recalcó el intelectual italiano Pier Paolo Pasoloni, sino que en su lugar representan el resultado de una dominación. Sin la articulación de los diferentes grupos de las comunidades y de sus aspiraciones, el proyecto emancipatorio está llamado al fracaso. Por esto, entender el proceso de articulación de las comunidades y su nivel de participación política puede ser de ayuda a la hora de entender las trayectorias económicas de cada comunidad y proveer el marco para la valoración de los posibles impactos de los proyectos de desarrollo (financiados tanto a nivel nacional o de manera externa) y sus resultados esperados en las estructuras de poder existentes. Los

1. Valdés GUTIÉRREZ, G., GONZÁLEZ, G. A., DEL RÍO, Y. L., PIGUEIRAS, M. H., MIRANDA LORENZO, H., PÉREZ LARA, A. y FABELO CORZO, J. R. (2005) *Paradigmas emancipatorios en América Latina. Diversidad y articulación del pensamiento y prácticas*, Editorial Academia, La Habana.; MERNISSI, F. (2001) *Scheherazade Goes West*, Washington Square Press, Nueva York.

nudos que conectan diversidad hacen el hilo con el que es posible tejer una de las posibles alternativas al neoliberalismo.

Los ensayos publicados en este libro no tienen la ambición de construir un paradigma alternativo al desarrollo (como actualmente es visto en el pensamiento dominante), sino que intenta enriquecer un análisis original sobre las prácticas y las políticas en el mundo subdesarrollado y cómo éstos afectan la vida de todas las mujeres y hombres en las comunidades locales. Por ello, estas contribuciones tienen la ventaja de analizar los intentos pasados y actuales de introducir la dimensión participativa en el desarrollo y de reflexionar sobre las existentes y antiguas estructuras de poder, ya sean a nivel local o global que afectan el despliegue de paradigmas alternativos.

Las contribuciones incluidas en este libro se han favorecido de los intensos debates que tuvieron lugar en el VII Encuentro Anual de Economistas sobre “Globalización y problemas del desarrollo” que tuvo lugar en La Habana, la que proveyó un fórum estimulante para el intercambio de ideas y es un buen ejemplo demostrativo de que “otra forma de pensar económica es posible”. Los editores agradecen enormemente el apoyo de muchas personas en el trabajo de edición y traducción del presente libro. Sin este esfuerzo común —ampliamente participativo—, la realización de este volumen no hubiese sido posible.

Breve descripción de los capítulos

El libro comienza haciendo un estudio, con el uso notable de certezas históricas y un amplio alcance geográfico, sobre las determinantes del objetivo para, y las limitaciones de, la participación popular durante la determinación de las estructuras de los derechos sobre la tierra. Diana Hunt, autora del capítulo que da inicio al libro, manifiesta que la participación es un concepto más abarcador que el de dar facultades, aunque en la literatura ambos se confundan. Para que la participación sea efectiva, debe estar presente en cada etapa (durante el debate sobre la reforma de la política, el diseño de la legislación y de los programas, y la implementación de la política). Sin embargo, el análisis comparativo de la transformación de los

sistemas de propiedad y de tenencia demuestra que ésta ha sido alcanzada sólo en pocos casos, ya que el progreso tecnológico y el aumento de la productividad en la producción agrícola han coincidido con el aumento de las desigualdades en la distribución de la tierra, lo que ha dado escasas oportunidades a los agricultores pequeños de participación en el proceso, aunque sí la autora llama la atención sobre algunos elementos de la historia reciente que evidencian el aumento de las presiones populares a favor de una mayor participación. Aún si, la legislación persigue resolver los intereses en conflicto de los grupos vulnerables frente a intereses más poderosos, afirma la autora, la implementación efectiva de la misma, se aleja de ser realista. Solamente si una familia de agricultores pequeños puede demostrar la contribución, actual y potencial, que pueden dar no sólo a la pobreza sino también a la expansión nacional de los ingresos y del empleo, entonces las necesitadas alianzas políticas serán alcanzadas.

Similar perspectiva asume el artículo de Esteban Tapella, el que explora cómo han evolucionado durante las últimas tres décadas los enfoques de financiamiento rural, en tanto se modificó el modelo de desarrollo, desde un paradigma basado en una fuerte intervención del Estado hacia un enfoque centrado en la liberalización económica y los programas de ajuste estructural. El autor presta particular atención a la capacidad que han tenido los diferentes enfoques y perspectivas sobre financiamiento rural en su afán de combinar una alta sostenibilidad financiera con una buena “llegada” a los productores pobres; en especial, cuando la participación y protagonismo de los usuarios en el diseño y gestión del crédito han sido considerados sólo superficialmente. Con la intención de aportar una base empírica al estudio, se analiza el caso del Programa Social Agropecuario (PSA) en Argentina. El estudio demuestra que el PSA logró muy buena cobertura de la población objetivo, pero una baja capacidad de recupero de créditos y limitada sostenibilidad financiera; particularmente por un pobre involucramiento y protagonismo de los usuarios en la gestión del sistema de créditos, repitiendo —en consecuencia— los errores de aquellos enfoques financieros fuertemente supervisados por el Estado. Sobre la base del análisis financiero del PSA, el trabajo aporta una serie de recomendaciones a tener en cuenta a la hora de intervenir en zonas rurales con programas de crédito rural.

La reforma de la tierra y del mercado global en la agricultura son cuestiones analizadas en el artículo de Zoraida García, aunque su foco está guiado a la participación de las mujeres principalmente. El impacto del mercado global de la agricultura en la vida de las mujeres rurales de los países subdesarrollados es un aspecto controvertido a ser analizado, a causa de la disgregación sexual y otras estadísticas sobre el género. No obstante, varios estudios demuestran cómo los ceñimientos institucionales y culturales hacen a la mujer más vulnerable con respecto a los hombres e inciden en la frecuencia de sus tropiezos en el sector de la agricultura. Ellas tienen menos acceso a los recursos, lo que entorpece un beneficio directo como resultado de su trabajo. La liberalización de los mercados en los principales bienes de exportación agrícola perjudican en gran medida las ganancias derivadas de la exportación, el trabajo rural y los ingresos en la vivienda, y tomando en cuenta que las mujeres contribuyen principalmente en las actividades agrícolas en los países subdesarrollados, la ubicación del trabajo en actividades no agrícolas y la diversificación de la producción hacia los cultivos de exportación menoscaba las responsabilidades tradicionales de las mujeres y amenaza la seguridad alimentaria en los hogares. Zoraida García hace un llamado a la necesidad de incluir la dimensión de género en los procesos de toma de decisión de las políticas a nivel nacional e internacional, para garantizar que mejores análisis sean llevados a cabo y que la mujer pueda adquirir de manera gradual una voz más fuerte en el debate político.

La perspectiva de la mujer rural está también analizada en el artículo de Věra Majerová, sobre todo durante las transformaciones de la sociedad rural que han tenido lugar en la República Checa. El actual proceso de modernización del sector rural está afectando las estructuras económicas y los valores culturales en igual medida. Las mujeres jóvenes se están adaptando rápidamente a la adopción de los modelos culturales del occidente europeo, mientras que las mayores se retiran y son cada vez más inactivas en la vida económica. Věra Majerová afirma que tener en cuenta el desarrollo del campo occidental europeo puede contribuir a entender el futuro del sector rural checo, aunque la racionalidad económica no puede ser el único motivo que conduzca a este tipo de transformaciones, sino que también es indispensable atender las variables culturales y sociales.

El objetivo, en la contribución de Pablo Bilella Rodríguez se remonta a las políticas y en particular a su dimensión socio-antropológica. El ensayo hace hincapié en el hecho de que los procesos de las políticas son generales y que la intervención del desarrollo de manera particular incluye el despliegue de las políticas y los repertorios culturales. La noción central de los “procesos de las políticas” es que éstas se formulan y se implementan en contextos históricos y sociales concretos. El concepto de los “procesos de las políticas” contrasta con el de las “políticas como prescripción”, el que asume que las políticas son el resultado del proceso racional de la identificación del problema por parte de un agente externo (usualmente el Gobierno o el Estado) que sabe de antemano lo que es mejor para sus ciudadanos y encuentra su legitimación en métodos cuantitativos que producen bases de datos más “duras”. En su lugar, Pablo Bilella Rodríguez argumenta que los métodos cualitativos, combinados en parte con datos cuantitativos, facilitan la exploración de los procesos de las políticas y las cuestiones de la participación comunitaria, las relaciones de poder, los conflictos de intereses y los sistemas de valores. Las mismas personas pobres juegan un papel central en la solución de sus problemas y si esto no se toma en consideración, tanto las políticas como los proyectos pueden terminar siendo contraproducentes.

Ejemplos concretos de dinámicas de participación en los sistemas de producción local son analizados en el capítulo de Andrea Gallina. El autor argumenta que los diferentes tipos de mercados pueden cohabitar dentro del sistema de bienes y que estos mercados “alternativos” presentan elementos de participación en la producción y comercialización que aumenta la flexibilidad de los sistemas productivos. Los casos se estudian con una metodología de tipo investigación-acción que intenta identificar las limitantes y potencialidades para su desarrollo. El estudio indica que aun en sistemas de producción periféricos existe la posibilidad de combinar nuevas tecnologías con el desarrollo socioeconómico y el mercado lejano, y muestra que las comunidades locales pueden estar conectadas en largas redes sin que pierdan necesariamente su autonomía.

Los últimos dos capítulos del libro presentan una perspectiva más general sobre la participación de las personas en la sociedad e introducen la dimensión sistemática en este análisis. En el ensayo de Bruno Amoroso,

posterior al análisis de las estrategias de la globalización capitalista, sus efectos desestabilizadores y los mecanismos creadores del *apartheid*, analiza y evalúa de manera crítica el aumento de los movimientos sociales en las sociedades occidentales. El autor argumenta que estos movimientos o bien están deseando, de manera oportunista, controlar el centro de poder de la globalización o de influir en las instituciones mediante la movilización democrática popular y las reformas institucionales. Citando al economista Federico Caffè, cuyas ideas comparte, Amoroso llama la atención sobre el riesgo de confundir las instituciones con la participación y la democracia. Al final el autor menciona un tercer grupo de descontentos con la globalización que reniegan la forma de vivir clamada por la globalización y la idea básica de una simple palabra bajo las instituciones occidentales, y las posiciones a favor de la pluralidad y el poli-centrismo. Un nuevo alfabeto –aquel de la mundialidad y la mundialización– opuesto al de la globalidad y la globalización, se hace inminente. Dentro de este marco, el concepto de participación tiene un lugar central y puede ser arrebatado al concepto de Democracia. Una recuperación del control de las personas sobre la vida social puede lograrse por una metodología que se concentre en la redefinición de los bienes comunes, de los mercados y de las empresas privadas con orientación social.

El capítulo conclusivo de Stuart Holland analiza la cuestión del poder hegemónico y la necesidad de una gobernanza plural global que permita la participación de las personas en países pequeños y grandes, ricos y pobres, y en la definición de mercado, industria, servicios, agricultura y políticas de ayuda. Stuart Holland, con los sólidos y precisos argumentos que caracterizan sus escritos, llama la atención sobre la existencia de desventajas asimétricas y las pérdidas, pero también las ganancias asimétricas resultantes de una creencia religiosa (mental de los economistas norteamericanos) en el pensamiento liberal ricardiano. La situación de la pobreza y la aflicción creados claman por un nuevo acuerdo a escala global capaz de reducir las asimetrías y el logro de ventajas mutuas. Una condicionalidad social debe introducirse en la vivienda, educación, remodelación urbana, programas de ayuda y de salud para garantizar que los pobres se beneficien de las transferencias de ayudas. Un gobierno plural global es el pilar fundamental sobre el cual se construye la sociedad nueva global y esto debe crecer como

resultado de las nuevas alianzas entre los países y entre los grupos regionales, que contribuyan al cambio de una G20 elitista a una Organización Mundial para el Desarrollo apoyada por una Organización Mundial Regional capaz de reflexionar sobre las necesidades y prioridades de cada país y de cada mujer y hombre que vivan en éstos.

La conclusión de Stuart Holland a favor de un orden mundial mejor, más justo y más balanceado es un deseo común entre todos los autores de los ensayos publicados en este libro, los que esperamos puedan servir como un instrumento valioso para estudiantes e investigadores con inspiraciones investigativas, intuiciones y conocimientos semejantes, durante la realización de pequeñas y grandes contribuciones para un mundo mejor.

Andrea Gallina
Roberto Verrier Castro
La Habana y Copenhague
junio 2006

Poder y participación en el diseño de las instituciones que tutelan los derechos rurales sobre la tierra¹

Diana Hunt

Introducción

El nuevo milenio se presenta con grandes oportunidades, relativamente inusuales, a favor de la reestructuración de los derechos sobre la tierra: principalmente en economías en transición, en África subsahariana (testigos de reformas de los derechos sobre la tierra durante la pasada década) y en América Latina, donde se evidencia un mayor respaldo a favor de la redistribución de la tierra. Este capítulo muestra el alcance y las limitantes que determinan la participación popular en la decisión de la estructura (por ejemplo, forma y distribución) de los derechos sobre la tierra. El debate actual sobre la reforma de los derechos de la tierra implica a gobiernos nacionales, a organizaciones multilaterales, a académicos y a la sociedad civil en general. Se debe en gran medida al pedido de liberalización de los mercados de la tierra, a la existencia de preocupaciones relativas a la equidad y al aseguramiento de los ingresos de los pobres, así como a la necesidad inminente de llegar a un compromiso entre ambas preocupaciones potencialmente conflictivas.

1. Versión revisada de la ponencia presentada durante la VII Conferencia sobre Globalización y problemas del desarrollo, realizada en La Habana del 7-11 de febrero de 2005.

Se inicia llamando la atención sobre la naturaleza y el significado de los derechos sobre la tierra a través del estudio de las definiciones de participación en el contexto de las reformas políticas (sección: Conceptos clave) e identifica los puntos básicos que han dominado las determinantes que caracterizan la estructura de los derechos sobre la tierra en diferentes tipos de sistemas de tenencia existentes, tanto en el pasado como en el presente (sección: Elementos distintivos de la forma y la distribución de los derechos sobre la tierra). Se identifican, además, los vínculos, con frecuencia propuestos, presentes entre el aumento de la concentración de los derechos privados sobre la tierra y el capitalismo global por una parte y por la otra el crecimiento económico, recalcando que el crecimiento vertiginoso de la agricultura que tuvo lugar durante más de la mitad del siglo pasado no siempre fue el resultado de la desigualdad de la distribución de la tierra. El estudio hace mención al papel que la distribución de los derechos sobre la tierra puede jugar durante la puesta en práctica, además de significar un paso al desarrollo social y económico nacional, especialmente durante las primeras fases de la industrialización. La sección: Poder, participación y reforma contemporánea de los derechos de tenencia analiza el alcance y las limitaciones que determinan la participación popular en la decisión de la forma y la distribución de los derechos sobre la tierra en el contexto de las reformas políticas contemporáneas. Para facilitar el estudio se analizarán diferentes experiencias de determinación de la naturaleza y/o distribución de derechos privados sobre la tierra que han tenido lugar recientemente. Mientras que la sección: Conclusión: cuestiones pendientes resume algunas de las cuestiones clave que determinan la efectividad de la participación popular no sólo como garantes de las reformas políticas en el papel, sino también durante su puesta en práctica.

Conceptos clave

Naturaleza y significado de los derechos sobre la tierra

*Cotidianamente hacemos mención de alguien
que es dueño de este pedazo de tierra... pero...
de lo que se es realmente dueño
es de los derechos a usar los recursos...
y estos derechos son siempre restringidos.²
(Alchian y Demsetz, 1973:17)*

Es ampliamente conocido en la actualidad el hecho de que las personas no son dueñas de la tierra, sino más bien que poseen tanto los derechos “tangibles” (derechos a usar la tierra, para obtener bienes como resultado de su uso) como “intangibles” (incluyen el derecho de excluir, de dar, de legar, o en otras palabras de transferir sus derechos tangibles)³ sobre la misma. Cuando este conjunto de derechos es lo suficientemente fuerte, nos referimos usualmente al poseedor como al propietario de la tierra, término que se aplica con frecuencia cuando una persona individualmente posee los derechos exclusivos de uso de un pedazo de tierra, además de los derechos intangibles mencionados anteriormente.⁴

La importancia de los derechos sobre la tierra radica en las implicaciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales que pudiesen acarrear la distribución y el ejercicio de estos derechos. Tanto la composición de los derechos dados sobre la tierra como su escala pueden dañar la distribución de los beneficios económicos resultantes de la explotación de ella. Por ejemplo, tomemos el caso de la composición de los derechos individuales sobre la tierra, donde en ocasiones se manifiesta que la relación entre la

2. Traducción del inglés al español.

3. Sobre esta distinción, véase John, 1960: capítulos 2 y 3.

4. Sin embargo, este hecho no excluye la posibilidad de que una segunda parte o partes interesadas pueden poseer derechos particulares de explotación sobre el mismo pedazo de tierra (derecho de tránsito, por ejemplo).

5. RAY, 1998; HELTBERG, 1998.

cosecha y el rendimiento/hectárea es mayor en tierras de propiedad que en tierras arrendadas.⁵ Al igual que en regiones en donde los derechos totales de propiedad individual sobre la tierra no están claramente establecidos se evidencia que la posesión de los derechos de transferencia y de exclusión estimulan el deseo de invertir en o a la tierra.⁶ Por otra parte, se ha evidenciado, particularmente en regiones en donde abunda el trabajo a bajo costo, que hay una relación inversamente proporcional entre el área de tierra de cultivo y el valor de la producción/hectárea.⁷

El control de la tierra representa una fuente importante no sólo de poder económico, sino también social y político⁸ a favor de los que ostentan el derecho a ella. Empero, esta fuente de poder social y económico se ve en peligro cuando disminuye la importancia relativa de la tierra en su valor productivo, y aumenta la escala, la productividad del capital físico artificial y el “capital humano”. El hecho de que la distribución del control de la tierra traiga implicaciones de tipo ambiental, ha estado más que ilustrado en la economía global contemporánea. Podemos citar, por ejemplo, el impacto que ha tenido la apropiación de tierras en la cuenca del Amazonas, así como la explotación forestal inadecuada en algunos países del sudeste asiático, incluyendo Indonesia.⁹

Diferentes tipos de participación durante la reforma de las políticas

El enfoque participativo popular de las comunidades durante el diseño de medidas a favor de cambios en áreas rurales, ya sean económicos o sociales, le debe mucho al trabajo de Robert Chambers y sus colaboradores, quienes durante los años ochenta y noventa desarrollaron y perfeccionaron el con-

6. HUNT, 2005, SMITH, 2005. Algunos de los estudios de caso verificados en BRUCE y MIGHT ADHOLA, 1994, muestran evidencias positivas con estas características.
7. Véanse, por ejemplo, a BERRY y CLINE, 1979, CORNIA, 1985, HELBERG, 1998.
8. El poder al que hace referencia este estudio es al poder político, ejercido por virtud de un cargo o a la habilidad de influir ya sea a los poseedores de un cargo u otros individuos que intentan cambiar la política actual.
9. Véase, por ejemplo, VARMA, 2003.

cepto de –y los procedimientos para– la evaluación participativa rural. No obstante, el concepto de participación durante las reformas de las políticas a nivel nacional, objetivo del presente capítulo, intenta de alguna manera llamar la atención sobre otras cuestiones. La participación durante la elaboración y la implementación de las reformas de las políticas tiene al menos dos interpretaciones: la primera sería la “participación horizontal”, que implica asegurar la consulta con y entre los diferentes sectores relevantes del gobierno (asegurando la “incorporación” del gobierno), conjuntamente con los representantes del capital privado y la sociedad civil; la segunda sería la “participación vertical”, que implica asegurar una mayor participación directa de –e interacción entre– las voces que reflejan el pensamiento de los grupos interesados en la temática y que son miembros de organizaciones políticas y sociales, incluyendo los niveles administrativos más bajos, dueños de pequeñas empresas, trabajadores, así como grupos de personas desfavorecidas. Para muchos, el debate actual sobre participación es sinónimo de darle poder a los pobres y, aunque yo interpreto participación como algo más amplio, este es también el objetivo inicial de este capítulo.

Durante la reforma de las políticas es vital hacer una distinción entre participación simbólica y participación efectiva. La participación tiene lugar en tres etapas: durante el debate sobre la reforma de la política, durante el diseño de la legislación o de las regulaciones que se relacionan con esta o de los programas de acción y finalmente durante la *implementación de la política*. La participación es efectiva cuando está presente en cada etapa, y refleja los intereses de los más desfavorecidos. Esto implica que el establecimiento de la política debe acarrear beneficios reales netos en provecho de éstos y otros grupos de actores perjudicados por la reforma, y no la pérdida de su bienestar.¹⁰ Para que esto suceda, es necesario que los que abogan por un cambio en las políticas a favor de los grupos vulnerables sean capaces de

10. En lo relativo a los diferentes conceptos tanto sustantivo, como normativo e instrumental de la participación, véase STIRLING, 2005. “Desde una perspectiva normativa, participación no es más *que lo correcto que debemos hacer*. Desde una perspectiva instrumental, no es más que la mejor manera de alcanzar un fin particular. En términos sustantivos, la participación conduce a mejores *finés*” (Ibídem: 220). Sin embargo, esta interpretación sustantiva de participación deja abierta la pregunta de quién determina el criterio por el cual los fines son evaluados.

justificar un cambio de forma tal que movilicen el soporte de otros grupos relevantes, ya sea apelando a su sentido de equidad o al interés personal de cada individuo. Sin embargo, la tierra es un recurso finito. Para delimitar si en un contexto existe un potencial real de participación popular durante la reforma de las políticas de la tierra, es necesario establecer no sólo quién define el programa y los mecanismos establecidos garantizadores de que los puntos de vista de las partes están siendo tomados en consideración, sino también analizar el alcance del compromiso efectivo entre los intereses potencialmente conflictivos durante la etapa de elaboración y de implementación de la reforma. Ejemplos relevantes de éstos son los siguientes:

- Entre dueños de capitales interesados en la expansión de la agricultura comercial a larga escala y los agricultores pequeños con derechos inseguros sobre la tierra;
- Entre el capital extranjero y todos los demandantes de tierra locales;
- Entre géneros;
- Entre propietarios que ostentan amplios poderes y que de forma arbitraria distribuyen los derechos sobre las tierras y aquellos individuos afectados durante el ejercicio de este poder.

Las dos últimas fuentes de tensión previamente identificadas, y en ocasiones la primera, nacen dentro de las comunidades locales. Y resulta ingenuo asumir que los conflictos de intereses sobre la tierra nacen sólo cuando los ocupantes de la tierra y personas extrañas a la comunidad compiten por el suelo, aunque recientemente este conflicto de intereses haya llamado mucho la atención.

La reforma de los derechos a la tierra proviene, en la actualidad, del imperativo de hallar respuestas a las siguientes preocupaciones:

- La necesidad de redefinir los derechos sobre la tierra en economías en transición;
- Presiones tendentes al establecimiento de un título de propiedad vitalicio en regiones en donde prevalece aún la forma de tenencia comunal;

- Presiones a favor de fortalecer los derechos a la tierra a las mujeres y otros individuos con derechos inseguros;
- Presiones a favor de reformar la gran distribución desigual de la propiedad de la tierra en contextos en donde existen propiedades de tenencia individuales vitalicias.

Las instituciones, en el sentido formal e informal de las reglas, que gobiernan el comportamiento económico, están compuestas por individuos que operan en un contexto social dado, con condiciones materiales particulares. En el caso de las instituciones que regulan los derechos rurales sobre la tierra, estas condiciones materiales incluyen la dotación física de los recursos, tanto natural como artificial, y la tecnología productiva disponible. Estudios recientes sobre la determinación de las instituciones que gobiernan el comportamiento económico enfatizan que ellas propenden a evolucionar de acuerdo a los cambios de las necesidades subyacentes. Por ejemplo, la demanda a la tierra disponible puede ser influida y limitada por quienes defienden la perpetuación de los acuerdos institucionales existentes (North, 1992). Si aplicamos estas propuestas a la determinación de los derechos sobre la tierra, podemos identificar seis elementos importantes que caracterizan la naturaleza y la distribución individual de los derechos sobre la tierra: la densidad poblacional, la calidad de la tierra (incluye la topografía), la disponibilidad de la tecnología para la producción, la posibilidad de obtener un excedente de producción y los intereses, tanto de aquellos que controlan el excedente, como de aquellos que tienen el poder político (pudiendo ser o no la misma persona).

Antes de pasar al análisis de los elementos distintivos de la participación efectiva contemporánea durante las reformas de los derechos sobre la tierra, la sección sobre Elementos distintivos de la forma y la distribución de los derechos sobre la tierra recapitulará sobre los elementos que caracterizan a la estructura de los derechos sobre la tierra, así como el significado de algunos sistemas de tenencia en el pasado y en la actualidad.

Elementos distintivos de la forma y la distribución de los derechos sobre la tierra

En lugares donde la tierra es abundante con respecto a la mano de obra, y donde la tecnología se basa en el uso de herramientas manuales, los derechos individuales sobre la tierra son usualmente más limitados que cuando ella es escasa con respecto a su demanda. Sin embargo, pueden identificarse otros factores que complican aún más esta relación. Estos factores están conectados con la generación de excedentes, incluyendo su almacenamiento, su salida, su uso y su control. A continuación se ilustrarán estos factores haciendo referencia a diferentes sistemas de derecho sobre la tierra.

Las sociedades acéfalas del África precolonial¹¹ muestran ejemplos de sociedades con derechos individuales relativamente limitados sobre la tierra, ya que mientras la reclamación de propiedad original de un territorio desocupado dependía de la primera persona ocupante, en tiempos en donde el suministro de la tierra era abundante,¹² sus descendientes, aunque ostentasen derechos de posesión de la tierra, no contaban con el derecho de exclusión en terrenos no cultivados, ni tampoco de alienación permanente fuera de la comunidad. Normalmente, los hombres tenían el derecho de cultivar la tierra en virtud de su linaje, mientras que las mujeres contaban con derechos derivados de sus padres o esposos para cultivarla. Las personas individuales o las familias como tal trataban de cultivar la mayor cantidad de terreno posible, dependiendo siempre del tamaño de la mano de obra, mientras que la responsabilidad de garantizar el acceso igualitario a todos recaía sobre los ancianos de linaje. Aunque el relativo igualitarismo en la distribución de la tierra que caracterizó a estos sistemas fue una distribución desigual de los poderes sobre la tierra, no sólo entre los diferentes géneros, sino también por parte de los ancianos que ejercían su control, adjudicando derechos y tomando decisiones por parte de la comunidad sobre la enajenación a per-

11. Consisten en tribus sin una administración centralizada, constituyendo más bien un grupo de parientes autónomos dispersos gobernados por ancianos.

12. Se usaban diversos métodos para establecer una demarcación de la tierra reclamada, la mayor parte de la cual, aunque no se cultivaba, se usaba como pasto, para cazar o recolectar, así como para mantenerla en barbecho a largo plazo.

sonas extrañas y al resto de ella (tanto a mujeres como hombres).¹³ La mayor parte de estas comunidades se localizaban en zonas semiáridas o en ambientes sub-húmedos donde la producción de excedentes de alimentos era irregular y se intercalaba con hambrunas periódicas. En estas sociedades no se produjeron excedentes significativos y las manifestaciones de desigualdad económica fueron, aparentemente, limitadas.

África precolonial mantuvo sistemas político-sociales con un jefe supremo o un rey. La existencia de una autoridad centralizada con una estructura administrativa y un sistema judicial propio requería de la producción de excedentes para mantener a la corte y a sus funcionarios. Esto se hacía posible gracias a la sostenibilidad de la tierra, al clima favorable para la producción de excedentes almacenables (como el yams en África occidental) y a la presencia de excedentes durante todo el año (como el caso de las plantaciones del reinado de Buganda) y no al desarrollo de tecnologías ahorrativas de trabajo. La permanencia del sistema dependía, *inter alia*, de acuerdos efectivos para remunerar a los funcionarios de alto rango y de la extracción del excedente que mantenía a la corte. La obtención de estos resultados se debía a que el control de la tierra se concentraba en manos del rey, permitiéndole distribuirla entre sus funcionarios como forma de pago durante el ejercicio de sus cargos. En Europa, en el período feudal, persistió que el rey ejercía el control tanto de las tierras ocupadas como de las que estaban sin ocupar. En Buganda, el mayor y más desarrollado de los reinados africanos en la región de los Grandes Lagos, los funcionarios a los que el rey les había otorgado las tierras tenían el derecho de extraer una cuota a los ocupantes de las tierras, la cual les permitía ejercer el derecho de uso sin ser molestados.¹⁴

13. Véase, por ejemplo, MEILLASSOUX, 1960/61.

14. “Los jefes a los que el rey les otorgaba tierras... tenían la responsabilidad de recolectar los impuestos para el rey y de proveer soldados cuando era necesario, y recibían a cambio cuotas de sus campesinos en términos de trabajo, comida, cerveza, ropa y otros bienes, así como servicios militares. El terrateniente tenía tareas administrativas y de supervisión y debía escuchar los casos en que un campesino estuviese en contra de otro. El campesino, por su parte, recibía un pedazo de tierra de tamaño no determinado descrito como el espacio que ‘podía cultivar’ y en éste construía su casa, su jardín de bananas y allí mismo se aburría en ocasiones... el campesino podía mantener la tierra mientras pagase sus cuotas al jefe y siempre que la cultivase; si no la debía entregar al terrateniente” (Richards, 1954: 126-127).

A pesar de su capacidad de producir excedentes y del desarrollo de administraciones centralizadas y de culturas ricas, las sociedades principales del África subsahariana se caracterizaban por la carencia de habilidades literarias y matemáticas, además de presentar una dinámica tecnológica interna reducida. Si contrastamos estas sociedades con otras en donde la explotación de la tierra se llevó a cabo igualmente con el uso de una combinación de herramientas manuales e implementos de arado animal que producían excedentes significativos, vemos que a diferencia de los países del África subsahariana la producción de excedentes se debía al uso de esclavos o mano de obra esclava por largos períodos de tiempo.¹⁵ Estas sociedades se caracterizaban por la abundancia de tierra de gran calidad, en términos topográficos y de cosecha, que permitían la producción de excedentes regulares y sustanciales gracias a la existencia consolidada de áreas de trabajo,¹⁶ a la expansión sostenida de la venta de los excedentes producidos, a la gran oferta de bienes y servicios facilitados por el intercambio de los excedentes. El avance tecnológico en el sector no agrícola, como en la ingeniería militar y civil, por mencionar algunos, fue mayor en estas sociedades que en la mayor parte de los países ubicados en África subsahariana, sustentando la escala de empleo en el sector no agrícola y la demanda de los excedentes provenientes de la producción campesina. Los ejemplos varían, desde los provenientes de la antigua Roma y de civilizaciones precedentes del Oriente Próximo, hasta tiempos más recientes, como el caso del trabajo esclavo en las plantaciones del Caribe, en el sur de los Estados Unidos y en América Latina.

Después de la caída del Imperio Romano, las leyes feudales sobre las tierras prevalecientes en toda Europa tenían un sinnúmero de elementos comunes con las de los sistemas feudales de África, que incluyen:

- el monarca ostentaba la autoridad máxima sobre la tierra;
- el derecho del monarca de colocar el control de la tierra a beneficio de los funcionarios de alto rango, de la iglesia, de amigos cercanos o aliados, inicialmente por un período de tiempo limitado, como durante el ejercicio de sus cargos, pero posteriormente con carácter perpetuo;¹⁷

15. La propiedad de esclavos existía mayormente en algunos sistemas en África precolonial, pero no en la escala que aquí es referida.

16. Facilitando así la supervisión del trabajo.

17. JOHN, 1960.

- el control de la tierra combinado con ciertos tipos de derechos sobre sus ocupantes: el derecho a recolectar las cuotas en forma de trabajo o bien compartiendo su cosecha;
- el hecho de que mientras los moradores rurales más ordinarios tenían acceso a la tierra, para los esclavos en particular (a diferencia de los hombres libres) estos derechos no eran seguros sino que dependían en alguna manera del deseo o voluntad del terrateniente y en caso de compensación legal decidían jurados y jueces individuales.

La influencia de factores de dotación relativos, la naturaleza y la escala de la venta de los excedentes producidos por los campesinos y la distribución de los derechos sobre la tierra, pueden ser ilustrados a través del análisis de la forma en que la tenencia de la tierra evolucionó en Inglaterra durante el período feudal, debido parcialmente a los cambios que sufrieron las variables previamente identificadas. Es importante destacar cómo aquellos individuos que gozaban de poderes o de influencia manipulaban, en ocasiones, las instituciones que regulaban la tenencia de la tierra con el ánimo de obtener beneficios propios. Por ejemplo, durante el inicio de los siglos VIII y IX, los primeros monasterios y los que por ese entonces poseían grandes extensiones de tierra, y hasta algunos terratenientes ricos propietarios de grandes latifundios, adquirirían un título por escrito (“título de libro”), el cual les permitía transformar los derechos sobre la tierra dados por el rey en derechos de propiedad perpetuos.¹⁸ Mientras, la mayoría de los pequeños ocupantes (especialmente los siervos), en el período de escasez de mano de obra, como consecuencia de la Peste durante el siglo XIV, fueron testigos del aumento de la conmutación de cuotas en especie por el pago concordado de dinero —efectivamente llamadas rentas fijas.¹⁹ El siglo XIV presenció también el

18. *Ibidem*: capítulo 3.

19. Durante este período, algunos siervos de la gleba compraron su propia libertad, prefiriendo convertirse en trabajadores libres cuando escaseaba la mano de obra y los salarios eran relativamente altos. La servidumbre se extinguió en Inglaterra en 1617, aunque sí había casi desaparecido un siglo antes. En el caso de Francia la esclavitud existió hasta el siglo XVIII, mientras que en el caso de Prusia, Austria, Hungría, Rusia y Polonia no se abolió hasta el siglo XIX (SOUTHGATE, 1948: 44).

inicio de la privatización de la tierra común y de los pastos, privilegiando al terrateniente como resultado de la expansión del mercado de la lana.²⁰

La transición a nuevas formas capitalistas de organización de la producción en Europa acarreó modificaciones tanto a la forma como a la distribución de los derechos sobre la tierra, incluyendo ulteriores mutaciones de las cuotas de la mano de obra, la privatización de la tierra común, el reemplazo de los ocupantes por los terratenientes con ánimo de lucro, así como el predominio de dos categorías de derechos sobre las tierras rurales: la propiedad privada individual y la tenencia de renta fija. Como consecuencia de la expansión de mercados de venta y de la búsqueda de ganancias económicas se evidenció el incremento de la innovación agrícola. El poder sobre la tierra se concentró principalmente en las manos de innovadores exitosos, bien propietarios o bien ocupantes, estimulando desplazamientos ulteriores de los pequeños ocupantes, fundamentalmente en Inglaterra. Durante los siglos XIX y XX, el aumento de la mecanización de la producción trajo aparejado un ulterior aumento de la cosecha y el desplazamiento tanto de los ocupantes como de la mano de obra asalariada.

El impacto del colonialismo en los sistemas indígenas de tenencia de la tierra en territorios colonizados

De las tres razones a las que generalmente se hace referencia sobre la creciente internacionalización de capital que tuvo lugar a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX, llaman la atención la búsqueda de nuevos medios

20. La yuxtaposición en tiempo y espacio relativamente cercana del paso del sistema de uso de la tierra esclavista al feudal incita la pregunta: ¿Por qué tal diferencia? Las posibles respuestas pueden ser:
- la calidad de la tierra cultivable –en términos de topografía y fertilidad–, principalmente en Europa del Norte y Central, era más susceptible a la producción de excedentes debido al cultivo continuo de grandes extensiones para la supervisión esclavista de Europa del Sur;
 - los sistemas feudales de tenencia de tierra daban un reconocimiento implícito a la gran motivación que se derivaba de la provisión de derechos a los cultivadores de cosechar;
 - la gran cantidad de mano de obra esclava en estado de cautiverio que existía durante la República e Imperio Romano no existía en otras partes de Europa.

para invertir el capital financiero, de nuevas fuentes de materias primas a bajo costo y de nuevos mercados. Las dos primeras contribuyeron a la adquisición de —e inversiones en— tierras y economías de “la periferia” para la agricultura, el ganado y la minería. Las formas de apoderarse de estas tierras variaban desde la simple expropiación a la apropiación de cesiones contratadas (no necesariamente en términos concordados con el cesionario).²¹ La cesión de tierras se regulaba por las leyes de la legislación colonial y debía ser aprobada en la mayor parte de los casos por el poder colonial, el que imponía sistemas de leyes sobre la tierra completamente nuevos que respondían a la economía moderna de mercado, implicando, en caso de conflictos, la anulación o no reconocimiento de la ley precolonial basada en costumbres.²² El poder colonial regulaba, además, el derecho de uso y disposición de la tierra a aquellos individuos a los que no se les había asignado. Por otra parte, la cesión de tierra a favor de los colonizadores incluía que los ocupantes anteriores eran o bien desposeídos o pasaban a convertirse simplemente en ocupantes ilegales contando con una seguridad mínima de tenencia.

Las regulaciones colonialistas sobre los derechos a la tierra de las poblaciones indígenas variaron de acuerdo al nivel de colonización externo y a la magnitud de la apropiación de tierras. En países donde la colonización europea no llegó, los sistemas tradicionales de tenencia, aunque modificados, se mantuvieron generalmente intactos.²³ Así, durante la independencia de los países colonizados, se verificó que los sistemas de tenencia híbridos heredados por nuevos estados poscolonialistas no sufrieron inicialmente modificación alguna. Mientras, en regímenes sucesorios del legajo de la agricultura colonial de plantaciones y/o compuestos agrarios y ganaderos en larga escala, ocurrió que los miembros de la elite poscolonial heredaron

21. Por ejemplo, entre las tribus precoloniales de Kenia no se reconocían usualmente las transferencias de los derechos sobre las tierras irredimibles fuera del grupo de sangre. Cuando existía un acuerdo sobre la transferencia de las tierras entre el gobernador colonial y los colonizadores blancos, el cedente y el cesionario no sabían si la transferencia era perpetua o no.
22. El sistema nuevo de leyes reconocía la propiedad individual total que incluía a su vez el derecho de exclusión y de cesión.
23. Aunque el poder colonial mantenía el control total de la tierra y de los derechos sobre las tierras otorgadas por ejemplo para el desarrollo urbano y de la infraestructura.

(América Latina) o adquirieron (África) los derechos de esas propiedades. El resultado principal fue una enorme distribución en gran parte de los países de América Latina, África y Asia (véase, por ejemplo, la Tabla 1).

La alternativa socialista

Durante el siglo XX, primero en Rusia y posteriormente en otras partes del mundo, los sistemas estatales que favorecían a los intereses de capital fueron derrocados y reemplazados por regímenes socialistas, en ocasiones apoyados por el campesinado. Aunque algunas revoluciones socialistas inicialmente votaron por la cesión de la tierra a favor de los campesinos pobres (como en China), a todas las siguió un proceso de colectivización, combinándose la tierra y los recursos de los campesinos con la pérdida de la autonomía familiar en la producción. La decisión de colectivizar y crear granjas propiedad del Estado creó grandes preocupaciones en los Estados socialistas más allá del logro de la equidad. El principal interés recayó en la industria y en la extracción de un excedente del campo en nombre del desarrollo. Los derechos colectivos sobre la tierra se combinaron con las planificaciones centralizadas de la producción y con reglas de cumplimiento colectivo favorecedores de la transferencia de los excedentes agrícolas al Estado o al sector no agrícola, así como la división de las ganancias remanentes de la cosecha entre todos, estimulando el desaliento a la iniciativa individual.

Capitalismo global y la acumulación de la tierra a finales del siglo XX

A finales del siglo XX la estructura de la propiedad de la tierra en las economías de mercado sufrió ulteriores transformaciones, aunque sí continuaba la tendencia dominante anteriormente descrita. Típicamente, los pequeños campesinos han vivido en la tierra. En el este de Inglaterra, la “canasta de cereales inglesa”, los campesinos habían sido comprados y amalgamados por dueños ausentes como compañías de seguros y fondos de pensiones, que usualmente eran parte de conglomerados financieros multinacionales.

Otro tanto ocurrió en algunas partes de Francia, donde se verificó un éxodo de familias enteras de pequeños campesinos del área rural. En América Latina, los programas de liberalización de mercado de las últimas dos o tres décadas se han asociado con la expansión de la agricultura comercial, proceso que ha incluido tanto la participación del capital extranjero en la producción agrícola como el desplazamiento de los campesinos pequeños²⁴ y en el caso de África la expansión de las oportunidades de mercado han ocasionado el aumento de las oportunidades para ulteriores privatizaciones de la tierra. La extensión agrícola en larga escala se debe en gran medida a la práctica de tecnologías mecanizadas economizadoras de la mano de obra que alivian el riesgo y los costos de supervisión asociados con el empleo de la mayor mano de obra posible en el sector agrícola.²⁵ En muchos casos, los agricultores comerciales a gran escala se han beneficiado del aumento del mercado comprador dominante, caracterizado por dar un mayor énfasis a la fiabilidad de los suministros y de los estándares estrictos de calidad que contar con agricultores pequeños.

Una trayectoria alternativa de cambio en la tecnología agrícola y en la distribución de los derechos sobre la tierra

En la actualidad, entre los países con economías de ingreso bajo y mediano, en donde el promedio de desigualdad en la distribución de la tierra es mayor en América Latina (véase Tabla 1), en África y Asia se verifican los más altos coeficientes de Gini de distribución de la tierra. En estos países, las grandes posesiones de tierra son consideradas fuentes de poder político, estatus social y seguridad, así como de la obtención de beneficios económicos resultantes de las rentas y de la producción. En tierras limítrofes que no habían sido previamente cultivadas, se han reconocido nuevas formas de propiedad comercial que han dispensado la explotación de la misma sin importar la sostenibilidad ambiental.

24. Véase, por ejemplo, DAVID *et al.*, 2000.

25. Véase ELLIS, 1993.

Los altos coeficientes de Gini de distribución de la tierra no han caracterizado, sin embargo, a algunas de las más rápidas economías en crecimiento de la segunda mitad del siglo XX, en países como Japón, Corea del Sur,²⁶ Taiwán y más recientemente en China. El coeficiente de Gini de distribución de la tierra en Corea del Sur en 1990 era 0,34.²⁷ En los tres primeros casos, los rangos medios y bajos de los coeficientes de Gini de distribución de la tierra²⁸ no pueden adscribirse a la revolución socialista interna, sino más bien a las reformas de redistribución de la tierra, ya que se podían ceder los derechos de propiedad a los ocupantes, así como limitar a tres hectáreas las extensiones de tierras cultivables que fueron implementadas a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta bajo la influencia de los Estados Unidos.²⁹ Desde mediados de los años cincuenta, luego de la reforma de las tierras, el poder del Estado se concentraba en estos países en manos de nacionalistas con una fuerte intención de estimular el crecimiento entre los sectores no agrícolas. No excluía el reconocimiento a generar excedentes extraídos de los inicialmente subdesarrollados sectores agrícolas. El crecimiento de la agricultura se basó en la producción agrícola familiar a pequeña escala. La investigación pública sobre la agricultura se orientaba hacia el desarrollo de tecnologías apropiadas para pequeñas áreas de cultivo, haciendo hincapié en la tecnología de tipo bioquímica; además, el Estado promovía asociaciones locales campesinas para la repartición de las aportaciones agrícolas, del crédito, de asesoramiento tecnológico, y del *marketing*

26. Tan reciente como en 1980, el 37% de la fuerza de trabajo en Corea del Sur estaba empleada en la agricultura, produciendo el 15% del PBI. Ya para el año 1995 este por ciento había disminuido al 18 de la fuerza de trabajo, produciendo solamente el 7% del PBI (Banco Mundial, 1997: Apéndice Tablas 4 y 12)

27. EASTWOOD, *et al.*, ob. cit.

28. En los años noventa el coeficiente para Japón era 0,59 (ibídem). En este caso, la reforma de la tierra fue implementada a finales de los años cuarenta y principios de los años cincuenta, dejando lagunas significativas (véase DORE, 1959: 174-186 y 198). Esto explica el porqué del relativamente alto coeficiente de Gini que se verificó cuatro décadas después.

29. Como fue indicado por ALLEN (ob. cit.: 186), los Estados Unidos, en aquel entonces miembro dominante de las fuerzas que ocuparon Japón, compartían la idea de que el latifundismo represivo que tuvo lugar durante los años treinta fue el responsable de la propagación del fascismo entre los campesinos japoneses.

de la producción agrícola. Se pagaron compensaciones parciales a los propietarios precedentes en forma de bonos del gobierno que contribuyeron a reducir el peso en las finanzas del sector público.

Tabla 1. Distribución del tamaño de las propiedades agrícolas en América del Sur

	Año	Media	Gini	% pasto permanente	% propiedades <2 hectáreas
América del Sur					
Argentina	88	468,97	0,83	82,9	-
Brasil	96	73,09	0,85	78,0	20,3
Chile	97	83,74	0,92	84,9	-
Colombia	01	23,90	0,78	74,2	-
Ecuador	99/00	14,66	0,85	41,2	43,42
Guyana Francesa	89	4,61	0,66	42,4	47,7
Paraguay	91	77,53	0,93	69,3	-
Perú	94	20,15	0,86	-	-
Uruguay	00	287,40	0,85	82,5	-
Venezuela	97	60,02	0,90	83,4	22,6

Nota: El coeficiente de Gini mide la desigualdad en una escala de 0 a 1. Los valores inferiores a 0,4 de la distribución de la tierra son inferiores en los estándares internacionales.

Fuente: 1990 y 2000 Censo Agropecuario de la FAO citado en EASTWOOD *et al.*, 2006.

Como resultado de las reformas de la tierra que tuvieron lugar tanto en Corea del Sur como en Taiwán a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, se impusieron límites máximos de 3 hectáreas de tierra, en países en donde el 50% del área de las granjas era inferior a 0,5 hectáreas.³⁰ Pero el tamaño de la distribución no fue grabado en piedra. Dos décadas más tarde, y como consecuencia del aumento de la escasez de la mano de obra a nivel nacional, ambos gobiernos introdujeron medidas que promovían la fusión de los productores más pequeños para facilitar un mayor uso de las tecnologías economizadoras de la mano de obra a pequeña escala.³¹

30. En gran parte de Japón prevalecían formas de distribución y de límite máximo similares (véase DORE, ob. cit.).

31. En el caso de la experiencia de Taiwán, véase FEI *et al.*, 1979.

En los países del Este asiático la estimulación estatal de innovaciones agrícolas incrementadoras del uso intensivo de la mano de obra en la tierra se basó inicialmente en los avances bioquímicos usados durante la producción de alimentos de primera necesidad, arroz y posteriormente en el impulso de las producciones agrícolas de alto valor.³² Esta estrategia se caracterizó por incentivar el trabajo autónomo familiar, el uso intensivo en áreas agrícolas pequeñas y la expansión sostenida de los fuertes lazos existentes entre la oferta y la demanda del sector no agrícola generados por la expansión de la producción agrícola.³³ Estas conexiones comprendían no sólo la oferta al sector procesador, sino además la relación existente entre la demanda con los bienes de producción y los bienes de consumo. Con una gran parte de la población vinculada a la agricultura, el aumento gradual de las ganancias productivas bastaba para fortalecer la expansión de los mercados de masa a favor de la producción de bienes fabricados domésticamente durante las primeras décadas de la industrialización.³⁴ Nada de esto hubiese sido posible, sin la disponibilidad, y el desarrollo ulterior, de un amplio espectro altamente divisible, a escala neutral, de innovaciones técnicas en la producción de la cosecha y del ganado.³⁵

El desarrollo económico en el sector agrícola nacional que tuvo lugar en el Este asiático se ha caracterizado por el manejo del mercado siguiendo criterios de rendimiento/hectárea, agricultura, de crecimiento económico nacional, y de equidad en la distribución de los activos y de las ganancias, lo que les ha permitido superar a la mayor parte de las economías.³⁶ Estas políticas, cuando igualitarias, fueron conducidas, sin embargo, por el centro, con gran ayuda externa, en la fase inicial de la reforma de la tierra: la participación popular local, sin mencionar la sistemática de los más

32. *Ibidem*: véase además FRANCKS, 1999: 116.

33. Véase ADELMAN, 1984, también FRANCKS, 1999: 116 y 236-237.

34. Véase MELLOR, 1976, sobre la composición de la demanda no agrícola generada por hogares rurales en la India. Entre los hogares agrícolas que operaban de 5 a 10 acres, el 80% de los gastos se verificaba en la producción local de bienes consumibles.

35. *Cf.* MELLOR, 1976, capítulo 1.

36. A finales de los años sesenta Taiwán contaba con uno de los rendimientos más altos de la producción de arroz en el mundo (FEI *et al.*, 1979)

desfavorecidos, no fueron rasgos característicos en su diseño. Como tampoco lo fue en el caso de la elaboración de otros sistemas de tenencia que hemos ya estudiado,³⁷ donde no hubo influencia o decisión alguna hecha a nombre de los campesinos pobres, y si la hubo fue mínima y de alguna manera caótica, dependiendo del antojo de los oficiales o terratenientes locales, o de cambios en el mercado determinados de manera exógena como resultado de catástrofes naturales, por ejemplo, la Peste.

A pesar de la existencia del modelo asiático (del Este) de desarrollo de las agriculturas pequeñas y su récord de crecimiento y de baja desigualdad de ingresos en los inicios de la transformación económica, el uso de limitaciones máximas de tierra como mecanismo para mantener una dinámica de crecimiento agrícola familiar ha sido desacreditada. Probablemente debido al fracaso que tuvo en otros países la puesta en práctica de los límites máximos de tierra (India, por ejemplo) a niveles de efectividad comparables con aquellos que alcanzaron los países del Este asiático, o más recientemente, como consecuencia del papel que juega la agricultura comercial a larga escala, inclusive en regiones de bajos ingresos, responsable en gran medida del aumento del mercado comprador de las producciones agrícolas. Debates contemporáneos sobre la reforma de la tierra se concentran, sin embargo, en la importancia de la propiedad individual sobre la tierra y de títulos documentales de propiedad (como mecanismos para favorecer la expansión de la agricultura comercial);³⁸ en la composición y la importancia relativa de los derechos individuales o colectivos sobre la tierra en áreas de latifundios donde la tenencia ilimitada no se ha establecido aún; en el alcance de la redistribución de la tierra “asistida por el mercado”; y/o en el derecho básico a la tierra, principalmente en países con una gran desigualdad en su repartición, donde la redistribución es vista en ocasiones como una medida anti-pobreza, y no como parte de una estrategia de desarrollo dinámica.

37. Lo que no significó que no hubo participación popular alguna durante la evolución de los sistemas de tenencia (testigos, por ejemplo, como alguno de los elementos que caracterizó la evolución gradual, por siglos, del sistema feudal).

38. Véase, por ejemplo, FEDER, 1993, DE SOTO, 2000.

Poder, participación y reforma contemporánea de los derechos de tenencia

Los sistemas de tenencia, estudiados en sesiones precedentes, dieron poca oportunidad participativa a los agricultores pequeños a la hora de intervenir en su diseño, modificación o reforma, sin mencionar el caso de otros grupos de bajos ingresos que trabajan la tierra común y/o desearían beneficiarse de las ventajas de la redistribución de los derechos de la tierra. Es importante destacar que el principio de la participación popular (visto en el discurso político contemporáneo –como la provisión de oportunidades para todos, incluyendo a los pobres, su contribución al debate sobre temáticas que conciernen a sus vidas, así como influir en los resultados de esta discusión) estuvo bien o totalmente ausente, y presente sólo de manera no sistemática y no confiable. Aun cuando se aplicaron medidas, o bien por parte de los gobiernos o por parte de individuos con crédito (jueces, por ejemplo) para proteger o incrementar los derechos sobre la tierra a individuos desprovistos de derechos o con derechos poco reconocidos, en ningún caso se estableció un procedimiento a favor de fortalecer mecanismos que garantizaran que las voces de los débiles fuesen sistemáticamente oídas. Por otra parte, en lugares donde se introdujeron nuevos sistemas post socialistas de tenencia de forma radical, la agenda política, y el contenido de las nuevas regulaciones sobre los derechos de la tierra fueron nuevamente determinados en el centro, tomando notas, en ocasiones y no de forma estable, de las preocupaciones del pueblo. Periódicamente, los Estados de diferentes creencias políticas (China, Corea del Sur, por ejemplo) establecieron un programa político en donde los intereses de la masa campesina no fueron tomados en cuenta.³⁹ Todo parece indicar que, en una era en donde el capitalismo global persiste como modelo dominante, la promoción de cambios aseguradores a los derechos de los pobres a través de nuevas políticas sobre la tierra pueden ser posibles.

La historia más reciente sugiere el aumento efectivo de movilización popular en torno al cambio. Estos movimientos de presión popular incluyen el desarrollo de las comunicaciones a bajo costo, la expansión de una clase media educada sin intereses directos sobre la tierra, miembros activos de

39. Para una ilustración mayor, véase BURMEISTER.

organizaciones pro reforma de la tierra, de protección de los intereses de los trabajadores sin tierra y de los agricultores pequeños, y al desarrollo continuo de tecnologías bioquímicas divisibles ya mencionadas. Los esfuerzos de movilización de las masas populares dispuestas al cambio de la distribución de los derechos sobre la tierra están ocurriendo en un número de países. A la luz de estos hechos, la primera parte de esta sesión presentará un sumario de las perspectivas actuales para una redistribución sustantiva, opuesta a los hechos, de la reforma de la tierra, dentro de contextos de propiedad individual altamente distorsionada. La segunda mencionará las cuestiones relativas a la participación efectiva durante la reforma de los derechos de la tierra en ambientes en donde la legislación vigente está orientada hacia la reforma de los sistemas de tenencias indígenas. En ambas partes se presentarán estudios de casos para ilustrar las cuestiones sobresalientes.

Posibilidades de la reforma redistributiva de la tierra en contextos de propiedades distribuidas desigualmente

La tenencia de tierras es una fuente tanto de poder económico como político y es lógico esperar que aquellos individuos que poseen grandes extensiones usarán estas prerrogativas para el bien de sus intereses propios. Las perspectivas de la redistribución de la tierra en economías de ingreso bajo y mediano parecen, en ocasiones, de realización imposible.⁴⁰ Sin embargo, en algunos contextos otras fuentes significativas de influencia, o bien internas (una clase industrial capitalista, por ejemplo) o bien externas (un Estado hegemónico), pueden favorecer, por diferentes razones, una reforma redistributiva de la tierra. Consecuentemente, los estudios de Sousa Martins, citados en los trabajos de Bradford y Rocha, 2002, subrayaban la existencia de un “*impass* histórico” resultante de la expansión industrial que induce al crecimiento vertiginoso de la demanda de comida barata: *impass* que puede incitar el soporte estatal a la fragmentación de grandes propiedades de tierra no productivas. En ocasiones se ha hecho uso de influencias políticas

40. Siendo una excepción a la regla el caso reciente de la experiencia de Zimbabue.

externas para promover la redistribución de la tierra, como en el caso de los países del Este asiático (véase la sección: Elementos distintivos de la forma y la distribución de los derechos sobre la tierra). La expansión de las relaciones capitalistas en sectores no agrícolas de economías de ingreso bajo y mediano puede generar tensiones entre el capital agrícola a larga escala y el naciente capital no agrícola, resultantes de la existencia de una necesidad naciente de expansión de los mercados y de una propensión a la mecanización, lo que perjudica a la expansión de la demanda doméstica de bajos ingresos, en regiones rurales que cuentan con una mano de obra abundante.

Es importante señalar, sin embargo, que la existencia de las coyunturas favorables mencionadas en el párrafo anterior puede no tener lugar o bien carecer de sentido sin la implementación de la redistribución de la tierra. En Brasil, Brandford y Rocha advirtieron que el capital industrial se autoindujo a invertir en la agricultura a larga escala,⁴¹ con la consecuente disipación del soporte de la distribución de la tierra. Hasta la fecha, el sostén externo brindado durante la reforma de la redistribución de la tierra ha sido volátil: en América Latina, el soporte de los Estados Unidos disminuyó a medida que el clima político internacional comenzó a cambiar en los años sesenta.⁴² Asimismo, las tensiones existentes entre el capital agrícola a larga escala y el capital no-agrícola, como resultado de la necesidad de ambos de expandir el mercado y la comida barata, pudieran aliviarse si ambos se concentraran en el desarrollo de una producción orientada a la exportación. Sólo si una proporción significativa del capital invertido en el sector no-agrícola es capaz de ver a la expansión de los mercados exportadores como una vía mayor para dar salida a sus productos, entonces la influencia de la distribución de la tierra con respecto a los mercados domésticos en camino de expansión puede significar una fuente de preocupaciones menores. Hasta la fecha, las importaciones son vistas como un motivo alternativo de comida barata para la fuerza doméstica de trabajo. En décadas recientes, en muchas economías de medianos y bajos ingresos, tanto el turismo como el sector agrícola han ofrecido, como consecuencia de la liberalización del mercado, oportunidades de inversiones atractivas al gran capital, lo que ha resultado en nuevas

41. Iniciando a finales de los años sesenta (véase BRANDFORD y ROCHA, 2002: 4)

42. Ibidem: 4-5.

inversiones de tierras. Los gobiernos, ansiosos de priorizar las inversiones y de estimular la entrada de moneda extranjera, se sienten tentados a la hora de facilitar esas inversiones. Además, el poder creciente de los supermercados como compradores de la producción agrícola, así como la gran habilidad de productores a larga escala de cumplir estrictamente –algunas veces cambiando con rapidez– las especificaciones del producto de estos adquirentes puede también ser visto como la justificación de la expansión de la agricultura comercial a larga escala aun en regiones de bajo ingreso que cuentan con una mano de obra sustancialmente subempleada o completamente desempleada.⁴³

Así es el caso de los agricultores pequeños y la mano de obra agrícola, que desplazando los efectos de extensión de la agricultura comercial, así como otras formas de apropiación de la tierra a gran escala, han contribuido a aumentar las presiones a otra redistribución de la tierra en una gran cantidad de economías caracterizadas por la distribución desigual de propiedades sobre la tierra (por ejemplo, México, Sudáfrica y Brasil). En algunos casos se han tomado –y aún se toman– acciones directas para presionar a los gobiernos a implementar reformas sobre la tierra. De igual modo, resulta válido destacar que en algunos de estos países, mientras que el Banco Mundial ha financiado programas para la reforma de la tierra basados en el mercado, los movimientos populares continúan presionando a los gobiernos para establecer las reformas de la distribución de la tierra a formas tradicionales. Para ello, el Estado debe primero apoderarse de la tierra y posteriormente redistribuirla.⁴⁴

43. Véase RARDON y BERDEGUE, 2002.

44. Las reformas de la tierra basadas en el mercado han sido promovidas por el Banco Mundial desde el año 1990. Este enfoque de distribución de la tierra coincide con el soporte dado por el Banco a agricultores pequeños en regiones de bajos ingresos y de abundante mano de obra, y con la distribución de los recursos basada en el mercado. Como resultado de estos programas, se procuran fondos a las administraciones regionales y locales para el pago de una suma a agricultores individuales que los ayude a negociar la venta de sus tierras al precio del mercado. Estos programas están sujetos tanto a las limitaciones de las finanzas públicas (con enfoques más tradicionales de reformas de la tierra) como al comportamiento potencial de enriquecimiento personal de administradores locales o de beneficiarios potenciales.

Por más de dos décadas, en Brasil el Movimiento de los Sin Tierra (MST), conjuntamente con otras organizaciones, ha usado la ocupación de tierras vacantes, subutilizadas o degradadas, como canal que obligue al gobierno a una nueva redistribución. Un rasgo importante del MST ha sido inicialmente la guía, y luego el apoyo que el movimiento ha recibido por parte de la iglesia y de algunos miembros de la clase media profesional que no están en el poder.⁴⁵ A pesar del énfasis del MST sobre la no-violencia, e intentando minimizar la ilegalidad, la redistribución ha sido y está siendo muy lenta con respecto a su demanda,⁴⁶ mientras que el movimiento ha incurrido en costos reales en términos de sufrimiento humano.⁴⁷ La redistribución significa una amenaza pequeña a las ramas dinámicas de la agricultura a gran escala y no ha encontrado oposición violenta entre algunos propietarios de grandes extensiones de tierra. La lentitud que tiene lugar en la redistribución de la tierra con respecto a las áreas identificadas como elegibles se debe en gran medida a los recursos con los que cuenta el gobierno, incluyendo la necesidad de la administración pública de llegar a un acuerdo de compensación con los propietarios en términos reales y no exageradamente inflados. En Brasil, el mecanismo que se está aplicando en la actualidad es la provisión de una compensación de la tierra, en forma de bonos del gobierno, con pagos inmediatos, sólo para mejorar la tierra u otras propiedades (por ejemplo, construcciones agrícolas). En ámbitos donde la privatización de propiedades públicas no agrícolas tiene lugar, la distribución de las utilidades en ellas se convierte también en una opción, aunque no se adopte en Brasil.

Un problema para los MST y para otros movimientos de redistribución de la tierra es asegurar no solo la señal del gobierno y sí una promesa de redistribución de la tierra. No simplemente como medida anti-pobreza, sino

45. La estrategia adoptada ha sido ocupar una pequeña parte de una tierra vacante o bien de una propiedad en donde su productividad está por debajo de los estándares de la región (por causa de una subexplotación o de una sobreexplotación), elegibles por tanto a la compra inmediata por el Estado. La ocupación toma la forma del establecimiento de un campamento usualmente al borde de la carretera por parte de las personas que reclaman la tierra, para priorizar la visibilidad.

46. Las leyes brasileñas reconocen la compra compulsiva de tierra subutilizada.

47. Para más detalles, véase BRANDFORD y ROCHA, 2002.

como parte de una estrategia de desarrollo que reconoce la contribución que los ocupadores pueden dar tanto a la regeneración de la tierra como a la creación de un hogar. Para lograrlo es inminente la promoción de una mayor confianza en el potencial desarrollo de los agricultores pequeños y hasta los desarrollos recientes de los mercados agrícolas mencionados con anterioridad. Parecería que estamos ante la disyuntiva de la “gallina y el huevo”. La realización de potenciales agricultores pequeños requiere que las medidas a realizar garanticen a los grupos de agricultores el acceso y aplicación a las tecnologías apropiadas. No sólo a una elección variada y a los métodos de producción sino también al almacenamiento, al empaquetamiento, al *marketing* y a pruebas fitosanitarias, lo que significa el apoyo efectivo del sector público a los agricultores pequeños.⁴⁸ Pero en presencia de una situación en donde las finanzas del gobierno se encuentran bajo presión, y donde la tendencia reciente es a disminuir la provisión estatal de servicios a los agricultores pequeños, será más que difícil convencer al Estado que promueva esas medidas.⁴⁹

Los problemas y las necesidades principales a tomar en cuenta para viabilizar la efectividad de los movimientos de redistribución de la tierra son:

- el poder local y la influencia política que pueden gozar algunos propietarios de grandes extensiones de tierra que se sientan amenazados;
- la necesidad de construir alianzas políticas y de atraer grupos articulados de personas que no provengan del sector rural y de los segmentos de profesionales de la clase media;

48. El Gobierno de Lula ha expresado su apoyo al MST, así como al desarrollo de la agricultura familiar a escala pequeña, pero queda aún un largo camino por recorrer con respecto al control y a la redistribución de la tierra ya identificada por el MST como subutilizada, sin mencionar la puesta en práctica de medidas efectivas relacionadas a la investigación tecnológica, al desarrollo de las infraestructuras rurales y la provisión de servicios.

49. Localmente, los ocupantes necesitarán un mayor apoyo de la sociedad civil, de agrónomos e ingenieros interesados en ceder su tiempo y dar su ayuda a este grupo de personas, también del soporte de agencias de ayuda externas, interesadas en desarrollar sistemas de producción apropiados, así como las capacidades técnicas de *marketing* de los productos para sostener la dinámica de los agricultores pequeños.

- la necesidad de convencer a los demás de la viabilidad económica de la agricultura a escala mediana y pequeña con las condiciones del mercado contemporáneo;
- la necesidad de usar las alianzas mencionadas anteriormente para atraer el soporte gubernamental por medio del diseño de programas de apoyo que tiendan a favorecer al sector de la agricultura pequeña.

Los problemas y necesidades mencionados son también pertinentes en sitios en donde la reforma de la tierra ha sido conducida de manera más compleja: aquella que favorece la formalización y privatización de los derechos tradicionales sobre la tierra o por el contrario la que vela y fortalece los derechos de los grupos menos privilegiados como las mujeres o los niños. Estos programas de reformas con más dificultades son característicos en algunas economías del África subsahariana, y a continuación nos concentraremos en la reflexión de diversas formas de participación que tienen lugar en estos países, durante el desarrollo y la puesta en práctica de las nuevas legislaciones sobre la tierra.

REFORMA DE LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y PARTICIPACIÓN POPULAR EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: DOS ESTUDIOS DE CASO

En un número de países sub-saharianos, la existencia de legislaciones recientes sobre la tierra y propensiones reales a estas legislaciones se han debido y se deben parcialmente a la existencia de presiones inclinadas a la formalización de los derechos sobre la tierra de los indígenas. Una de las preocupaciones fundamentales ha sido, y es aún en la actualidad, el deseo de facilitar el desarrollo de un mercado de la tierra y la expansión comercial de la agricultura. Pero otras dos preocupaciones palpables en debates recientes sobre la legislación de la tierra aparecen, en primer lugar, en América Latina por la distribución desigual de los derechos individuales sobre la tierra (por ejemplo, Zimbabue, Sudáfrica y Kenia)⁵⁰ y, en segundo lugar,

50. Esta preocupación es uno de los decretos leyes que conducen el debate actual sobre la distribución de la tierra en Kenia (véase Gobierno de Kenia, 2004, consultado en internet en febrero, 2005).

ante la necesidad de proteger los derechos de los ocupantes habituales. En Uganda y Mozambique estas tres cuestiones formaron parte de su programa de reforma sobre la tierra en los años noventa. A continuación nos dedicaremos al estudio de la reforma de la tierra en estos dos países.

Uganda y Mozambique tienen entre sí elementos significativos comunes con respecto al contexto de reciente introducción de la legislación sobre la tierra. Uno y otro poseen una economía relativamente fértil dentro de los países de África del Este, han experimentado largos períodos de guerra civil después de lograda la independencia y alcanzan sistemas indígenas de derechos sobre la tierra, los que, a nivel local, han sobrevivido tanto a las reglas colonialistas como a las vicisitudes políticas de la era poscolonial. En los dos países la nueva legislación sobre la tierra fue introducida en los años noventa y en ambos fue precisa la búsqueda de compromisos entre diferentes conflictos de intereses. En ninguno de estos países, como sucede en la mayoría de los casos, la redistribución de la tierra fue considerada un elemento dominante en el debate sobre la reforma de los derechos sobre la tierra; sin embargo, estos países lo consideraron una cuestión relevante (véase lo que sigue). Para Uganda y Mozambique las preocupaciones dominantes fueron cómo facilitar el uso comercial de la tierra, el desarrollo de un mercado de la tierra, formalizar y proteger los derechos sobre la tierra de los indígenas, así como los derechos de las mujeres. Incluso con estas similitudes, se evidencian notables desemejanzas entre sí, tanto en los aspectos preexistentes de la estructura de la tenencia de la tierra como en los métodos en que esa reforma tuvo lugar, así como el grado de participación popular y su planificación. Algunas de estas diferencias y su significado serán estudiados a continuación, comenzando con los aspectos caracterizadores del lugar en que la legislación de la tierra fue verificada.

La Uganda poscolonial contaba con un sistema mixto de tenencia que incluía la propiedad individual ilimitada, así como sistemas indígenas de posesión común. Fueron reconocidos entonces un total de cinco reinados por el protectorado inglés que ocupaba parte del área de la tierra de lo que posteriormente se convirtió en Uganda, otorgando privilegios particulares a la gran Buganda. Como resultado del Acuerdo Buganda 1900, las reclamaciones sobre la tierra del *Kabaka* (rey de Buganda) y de sus oficiales se formalizaban como concesiones de “*mailo*” de tierra (medido en millas cuadradas)

que contaban efectivamente con un estatus ilimitado.⁵¹ La ley colonial de la tierra proveía una mínima protección, y ninguna seguridad de tenencia, a los campesinos ocupantes de su tierra. Parte de la tierra que había pertenecido previamente al Reinado de Bunyoro fue también una contribución al Reinado de Buganda, y posteriormente fue dividido parcialmente en concesiones de *mailo* de tierra, subordinando a los ocupantes al control de terratenientes extraños y ausentes. Después, durante la guerra civil de los años ochenta, parte de esta área —el Triángulo Lowero— fue testigo de fuertes combates. Yowero Museveni, líder de los rebeldes y desde 1986 presidente de Buganda, prometió que una vez en el poder garantizaría los derechos sobre la tierra a los ocupantes de concesiones de *mailo* en esta área, en compensación de su sufrimiento durante la guerra. Esta promesa trajo implicaciones a todos los ocupantes y propietarios de *mailo* de tierras en toda Buganda: asegurados los derechos de los ocupantes de *mailo* de tierra, se debilitó el derecho de los titulares, miembros más poderosos de la elite educada y en ocasiones coincidían con los terratenientes ausentes. A consecuencia de la redistribución de los derechos de la tierra, el tema se convirtió en un elemento importante en el debate sobre la reforma de los derechos sobre la tierra que tuvo lugar en los años noventa: un debate caracterizado, inicialmente, por argumentos sobre la extensión ilimitada de la tenencia en toda Uganda.⁵²

En contraposición a Uganda, Mozambique presenció una colonización significativa. Los derechos formales sobre la tierra eran dados en el período colonial sólo a los colonizadores portugueses y a las compañías extranjeras que operaban las grandes plantaciones y las propiedades.⁵³ Gran parte de las mejores tierras fueron enajenadas.⁵⁴ Sin embargo, fuera del área de las

51. Para el año 1905, se habían dado como 3.700 contribuciones de *mailo* de tierra, con un promedio de ocho millas cuadradas cada una (RICHARDS, 1954: 5 también WEST, 1972, citado en McCauslan, ob. cit.: 2).

52. En el año 1962 se verificó una transición pacífica independentista. Las propiedades previas sobre la tierra y sus sistemas de uso continuaron sin modificaciones. Subsecuentemente, en el año 1975 el Presidente Idi Amin emitió el Decreto de la Tierra, bajo el cual se reconoció que la propiedad de todas las tierras en Uganda pertenecían al Estado, pero esto no tuvo ningún impacto efectivo en las prácticas de tenencia de la tierra.

53. Principalmente compañías británicas y sudafricanas.

54. Comunidades locales fueron desplazadas a tierras marginales.

tierras enajenadas las personas locales permanecieron en sus tierras. Cuando terminó la lucha por la independencia las parcelas de tierra y las plantaciones ocupadas fueron o abandonadas o bajo el régimen socialista pasaron al dominio estatal. Una nueva Constitución estableció la propiedad estatal de todas las tierras,⁵⁵ y la ley sobre la tierra puesta en práctica en 1979 no reconoció derechos tradicionales preexistentes, ya que eran vistos por el régimen como una forma de contribución al conservadurismo rural y por lo tanto debían ser abolidos –aunque en la práctica las comunidades rurales aplicaban las normas tradicionales de tenencia.⁵⁶ Durante la guerra civil de los años ochenta, un gran número de campesinos abandonaron sus tierras. Después de finalizada la guerra en el año 1992, el gobierno comenzó el proceso de transición de una planificación centralizada a una economía de mercado. Ansiosos por lograr una rápida recuperación económica, concedieron con gran rapidez títulos de propiedades de tierras a compañías extranjeras, para que fuesen desarrolladas inmediatamente; a campesinos comerciales desplazados de Zimbabue y a especuladores sin recursos.⁵⁷ En esta situación caótica los administradores de distritos:

“Parecería que estaban concediendo derechos sobre tierras a nivel local con poca o ninguna consulta con ninguno además del inversor. Diferentes sectores –el servicio catastral, la minería, la caza y el turismo– estaban dando licencias y derechos de uso sin el conocimiento de otros, en ocasiones en las mismas áreas o en áreas donde las comunidades vivían y cultivaban”. (Tanner, 2002: 9)

Los conflictos por la tierra no se hicieron esperar, principalmente entre los refugiados que regresaron, entre los extranjeros en búsqueda de tierras y entre ambos grupos; también entre algunos colonialistas que ocupaban las

55. Lo que se reafirmó en la Constitución posterior a la guerra civil del año 1992.

56. TANNER, 2002: 9.

57. La ley existente “reconocía las reclamaciones de tierra en áreas sin ocupantes, y de tierras que habían sido abandonadas por más de dos años” (TANNER, 2002) Sin embargo, la mayor parte de las reclamaciones de las tierras que habían sido abandonadas durante la guerra civil, o simplemente de tierras para pasto, o de barbechos, se hicieron mediante leyes de costumbre.

tierras anteriormente y que decidieron volver para reclamarlas, y por último entre éstos y algunos miembros de las comunidades locales que los habían desplazado. Pero no fueron estas problemáticas sino la privatización de las tierras del Estado lo que provocó una investigación gubernamental sobre las cuestiones relacionadas con los derechos a la tierra, con la asistencia técnica de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Universidad de Wisconsin Land Tenure Centre (LTC).

Puesta en práctica del programa legislativo sobre la tierra en Uganda y Mozambique en los años noventa

Las guerras civiles posindependencia terminaron en Uganda en 1986 y en Mozambique en 1992. A posteriori, los dos países recibieron asistencia técnica para la implementación de estudios sobre la tenencia de la tierra con vista a identificar la naturaleza de las necesidades a tomar en cuenta durante la reforma de la tenencia y para su legislación. Como ilustran los siguientes párrafos, al menos en Uganda, las fuentes externas de asistencia técnica tuvieron opiniones divergentes.

En 1988 el Banco Mundial y USAID financiaron un estudio sobre la tenencia de la tierra en Uganda en colaboración con el LTC y el Instituto Makarere de Investigación Social. Los resultados del estudio abogaban por la promoción de la tenencia ilimitada en todo el país, lo que facilitaría la operatividad de un mercado de la tierra y el título como garantía para la obtención de créditos. Otro grupo interesante entró en el debate. El Presidente Museveni estaba determinado a cumplir su promesa de procurar la tenencia de la tierra a los ocupantes de *mailo* en el “Triángulo Luwero”, por lo que los propietarios de *mailo* de tierra sintieron una reducción de sus derechos y demandaron una compensación total. Los grupos de mujeres, por su lado, ejercieron presiones para el fortalecimiento de sus derechos y de otros grupos a la tierra, enfatizando la pertinencia de garantizar derechos básicos a la tierra para todos, incluyendo a los menores. En total, las exigencias de una nueva legislación sobre la tierra fueron el resultado de:

- preocupación por parte de los representantes de los mayores agricultores comerciales de Uganda y algunas fuentes de ayuda extranjera

- inclinados a instaurar una tenencia ilimitada de la tierra en todo el país;
- preocupación del Presidente de asegurar la tenencia de *mailo* de tierras a personas que la habían ocupado por largo tiempo;
- preocupación por parte de los propietarios de *mailo* de tierras interesados en obtener una compensación por cualquier tipo de reducción de sus derechos;
- preocupación de asegurar el derecho a la tierra a aquellas personas que la usaron bajo la tenencia de costumbre;
- preocupación de proveer una protección mayor a los derechos sobre la tierra a grupos de personas no privilegiadas, principalmente mujeres y niños.⁵⁸

Luego de 1995, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) de Gran Bretaña asistió técnicamente a Uganda en el diseño de la legislación de la tierra y posteriormente, en el período de la puesta en práctica del Decreto de ley de la Tierra de 1998, se incluyó la conducción de la Implementación del Estudio del Decreto de ley de la Tierra. La Constitución de 1995 estipulaba que la nueva legislación de la tierra debía ser presentada antes del 30 de junio de 1998.⁵⁹ El equipo DFID estaba orientado hacia la promoción de la preocupación número cuatro y cinco de las listadas anteriormente, pero el Decreto de ley sobre la Tierra de 1998, a diferencia del proyecto de ley anterior favorecía el establecimiento de la tenencia ilimitada,⁶⁰ lo que representaba un intento de reflexionar sobre todos los puntos mencionados, así como la creación de una base de compromiso en caso que este fuese esencial. Además de establecer los procedimientos para la adquisición del título ilimitado, el Decreto de ley asignaba el derecho tanto a individuales como a comunidades de registrar derechos de propiedad de costumbre, y en el caso de ocupantes de *mailo* de tierras de registrar sus derechos de ocupantes a cambio de una promesa de pago de una renta. El Decreto de ley regulaba también la protección de los derechos de personas dependientes, incluyendo mujeres y niños, contra trans-

58. HUNT, 2004: 176-177.

59. Esta fue la fecha límite que estipulaba la Constitución para asegurar los derechos de los ocupantes de *mailo*.

60. Véase McCauslan, ob. cit.: 9.

ferencias irresponsables de tierra, establecía nuevos sistemas de administración y tribunales de las tierras. Sentó las bases para la constitución de un Fondo de Tierra a ser utilizado tanto como forma de pago de las compensaciones de los propietarios de *mailo* de tierras en caso de reducción de sus derechos como a dar concesiones a los ocupantes de *mailo* y asistirlos en la etapa de la adquisición de su propiedad.

Aunque el Decreto de ley de 1998 fue un intento de protección de los intereses de los campesinos, que en nombre de leyes de costumbre eran propietarios de tierras, la legislación de la tierra de Uganda se caracterizó por la falta de consulta previa con las partes vulnerables. “Cuando el Proyecto de Ley sobre la Tierra fue publicado en la *Gaceta Oficial* del Gobierno (en marzo de 1998), todos consideraron que ésta era la forma de pensar del Gobierno” (McCauslan, 1999: 10). En el pasado, los comités daban por sentado que el gobierno era el encargado de ventilar todas las materias específicas relativas a las regulaciones de la tierra. En este caso, la participación pública fue mínima y tampoco le siguió un programa claro y preciso. Se organizaron con relativa rapidez encuentros para debatir sobre el Proyecto de Ley sobre la Tierra, el Fórum de Mujeres en Democracia no se quedó atrás, así que organizó un seminario para los parlamentarios e hicieron partícipes a expertos en la temática. A pesar de todos estos esfuerzos, se manifestó que varios grupos de personas interesadas a diferentes niveles no fueron consultados, entre ellos el sector bancario, algunas de las administraciones urbanas, y grupos de importancia local. Fueron obviadas algunas de las implicaciones financieras que acarrearía a la administración local la puesta en funcionamiento del nuevo principio, enunciado por primera vez en la Constitución de 1995 y retomado en el Decreto de ley de la Tierra, cuyo texto estipulaba que toda la tierra en Uganda pertenecía a los ciudadanos de Uganda.⁶¹ Algunas discusiones se organizaron desde la base e incluía a organizaciones femeninas, pero el tiempo disponible fue escaso. Al punto que la promulgación de la ley tendría lugar tres meses después que la publicación del Proyecto de ley en la *Gaceta Oficial*. Se hizo inminente, una vez que el Decreto de ley de la Tierra fue aprobado, reconsiderar un número de

61. Gobierno de Uganda, 1983: 3, véase también HUNT, 2004.

problemáticas, retrasando por algunos años la ejecución de la mayor parte de lo provisto en el Decreto de ley.⁶²

También en Mozambique, el WTC concurrió a asesorar al gobierno durante la reforma de los derechos a la tierra, pero sólo en lo relativo a la privatización de tierras del Estado.⁶³ Los estudios de caso identificaron otros asuntos a tomar en consideración con cierta urgencia: aumento de los conflictos sobre la tierra, posteriores al regreso de los refugiados, aumento de las tensiones debidas a la aparición de advenedizos que pujaban por obtener derechos sobre tierras, reclamados por otras personas bajo el reconocimiento de sus derechos de tenencia de costumbre. Se hizo patente la inminencia del reconocimiento formal de las leyes de la costumbre sobre la tierra e, idealmente, de manera que se reconciliaran y se promovieran los intereses tanto de los ocupantes habituales como de los nuevos inversores. Los trabajos efectuados a continuación, que se relacionaban con el desarrollo inicial de una política de la tierra (lo que no se hizo en Uganda) y posteriormente la legislación de la tierra, recibieron un gran apoyo técnico de la FAO. El equipo participó no sólo en el análisis sociológico de las problemáticas existentes y de la protección de los derechos de costumbre a la tierra, sino también todo el reconocimiento de las necesidades y de promover nuevas inversiones. La FAO jugó un papel trascendental en la promoción de un proceso de amplia consulta anterior a la articulación de las políticas de la tierra, así como en la elaboración del diseño de una nueva legislación. Los procedimientos realizados a favor del desarrollo de la subsiguiente legislación y a su sustancia reflejan el papel primordial de sus participantes. Los principales procesos que tuvieron lugar serán sistematizados sintéticamente a continuación conjuntamente con las problemáticas principales. La síntesis se basa en los estudios de Tanner, 2002.

A diferencia de la falta relativa de consulta prelegislativa ocurrida en Uganda, el caso mozambiqueño relativo a la legislación de la tierra desde mediados de los años noventa, enfatizó la representación con frecuencia de diferentes conflictos de intereses, tanto durante el debate que siguió a la

62. La demora causó además ineficiencias que se pudieron haber evitado relativas al uso del recurso (véase HUNT, 2004).

63. TANNER, 2002: 11.

preparación de una política nacional de la tierra como en el diseño de la legislación.⁶⁴ El mes de mayo del año 1995 fue la fecha que designó la Nueva Comisión sobre la Tierra, la cual se caracterizó por una gran representatividad y fue apoyada por un secretariado técnico y un equipo legal compuesto inicialmente por nacionales con la asistencia de la FAO. La Comisión estaba compuesta por representantes de nueve Ministerios, de instituciones de investigación relevantes y de la sociedad civil.⁶⁵ Como en Uganda, la mayor parte de las consultas de las capas más bajas se hicieron a través de ONG.⁶⁶

La Comisión de la Tierra trabajó en sus inicios en el desarrollo de una Política Nacional Nueva de la Tierra, la que fue aprobada en septiembre de 1995 y precedida por análisis técnicos y sociales tanto del uso de la tierra como de los sistemas de tenencia en todo Mozambique.⁶⁷ Los principios fundamentales de la nueva política de la tierra fueron:

- todas las tierras son de propiedad estatal;
- acceso a la tierra garantizado tanto a las poblaciones indígenas como a los nuevos inversores, a través del reconocimiento de los derechos de costumbre de acceso y gestión de la tierra;
- derechos de acceso a la tierra garantizado a las mujeres;
- promoción de inversiones privadas, nacionales y extranjeras, que no perjudiquen a la población nacional;
- participación activa de los nacionales como socios en empresas privadas relacionadas con el manejo de la tierra;

64. Se estableció un período de diez años para: el desarrollo de una política sobre la tierra, la legislación resultante y su implementación total.

65. La Comisión estaba presidida por el Primer Ministro, y en la práctica por su sustituto, el Ministro de la Agricultura (TANNER, 2002: 17).

66. EL sector de las ONG fue invitado a nominar dos organizaciones para que actuaran como sus representantes durante las reuniones de Comisión de la Tierra y en ocasiones se verificó la participación de otros representantes de ONG.

67. En Uganda no se articuló formalmente una política nacional de la tierra antes de la aprobación del Proyecto de Ley de la Tierra de 1998, aunque estas políticas estaban explícitas en diferentes declaraciones gubernamentales vigentes tanto en la Constitución de 1995 como en el mismo Proyecto de ley sobre la tierra.

- preparación e implementación de líneas guías para facilitar la transferencia de los derechos de uso de la tierra;
- uso sostenible de los recursos naturales.⁶⁸

La elaboración del borrador de legislación nueva comenzó a partir de septiembre de 1995. El equipo de asesores de la FAO se mostraba a favor de “una gran participación que permitiese a la sociedad civil jugar un importante rol en la política y en la reforma legal” (Tanner, 2002: 17). Diferentes ONG, académicos y otros expertos nacionales presentaron informes y comentarios durante la elaboración de la nueva ley. Se observaron preocupaciones relativas a la importancia de la consulta y de la participación local durante las decisiones concernientes al manejo de la tierra. Para ello se reconoció formalmente que “las comunidades participarán en el manejo de los recursos naturales y la resolución de conflictos haciendo uso, entre otras cosas, de normas de costumbre y prácticas”, además de la provisión del Decreto de ley de la Tierra de 1997 que estipulaba que el proceso de emisión de nuevos títulos debía incluir el parecer oficial de la administración local y debía estar precedido por la consulta con las comunidades afectadas (Tanner, 2002: 31).

Cuando se terminaron los borradores de la nueva Ley sobre la Tierra se ordenó una serie de ejercicios de estudios a nivel local y provincial. El sector de las ONG organizó, por su parte, sus propios análisis. Durante el debate, los pedidos de velar por los intereses de los pequeños agricultores y de sus derechos de tenencia de costumbre, enfatizaban la indiscutible contribución que ellos han tenido durante la recuperación económica del país y en los años que siguieron hasta el fin de la guerra civil, la importancia de reconocer las necesidades a la tierra y las reclamaciones individuales de las comunidades locales en su totalidad, incluyendo no sólo la tierra cultivada, sino también los barbechos y los pastos. La respuesta al problema de dar crédito legal y total protección a los derechos de costumbre fue la asignación de derechos sobre la tierra a comunidades rurales cuando éstas se definían como:

68. TANNER, 2002: 22-23.

Grupos de familias e individuales, viviendo en un área circunscrita al nivel de una localidad (la unidad oficial más baja del gobierno local en Mozambique) o por debajo (Tanner, ob. cit.: 29).

El Decreto de ley de la Tierra de 1997 en Mozambique definió los principios generales que caracterizaron la determinación y el manejo de los derechos de la tierra en ese Estado, pero en línea con una decisión política anterior, pero no fijó la forma de establecerlos, lo que debía ser precisado una vez aprobado el Decreto de ley. Este proceso dividido en dos fases se estimó como indispensable con el objetivo de obtener consenso entre los conflictos de intereses: primero llegar a un acuerdo y aprobar los principios básicos, después desarrollar las reglas y los procedimientos para la implementación. Por ejemplo, la ley reconoce que en cada comunidad local las materias relativas a la tierra serán administradas y adjudicadas por representantes de comunidades locales de acuerdo a la costumbre local pero la ley no describe los detalles, ni toma en cuenta la existencia de veintidós sistemas de tenencia de costumbre que fueron identificados durante los estudios de campo mencionados anteriormente.⁶⁹ En los 18 meses que siguieron a la aprobación de la legislación, fueron desarrollados a través de la consulta un gran número de reglas y formas de ordenación. En un anexo del Decreto de la Tierra publicado en diciembre de 1999, se estipulaba la decisión final sobre la manera en que los límites fronterizos de la tierra entre las comunidades individuales serían previstos. Este anexo detallaba los métodos participativos, que incluían mapas locales apoyados en un servicio técnico y seguido por deliberaciones entre comunidades (Ibídem).

Aún en el año 2002 había cuestiones pendientes o poco claras con respecto a la forma en que la propiedad entre comunidades locales y los

69. Se verificó, inicialmente, una fuerte oposición a esta perspectiva por parte de los sistemas políticos: abolición de autoridades de la costumbre había sido por largo tiempo un principio estratégico del FRELIMO y su filosofía modernizadora. Apparently el argumento fue “ganado” parcialmente a través del convencimiento de los oponentes de la protección de los derechos tradicionales ya que su erosión acarrearía la pérdida de excedentes sustanciales que habían sido generados por el sector conformado por los agricultores pequeños y que el éxodo de mano de la obra rural vendría a formar parte del número de los desempleados urbanos (TANNER, 2002: 20-21).

inversionistas pudiesen funcionar en realidad. Cuestiones vinculadas con la representación local, la legitimación de la consulta y de los procesos de limitación de fronteras permanecían todavía sin resolver. Sin mencionar la forma de garantizar que los procedimientos y los resultados que estaban explícitos en el Decreto de ley y sus regulaciones asociadas se mantuviesen después de finalizar el patrocinio técnico de expertos extranjeros con una fuerte orientación abierta a la participación mencionada anteriormente.

Problemáticas de género

En Mozambique, la cuestión de la equidad de género en la nueva ley de la tierra se “resolvió” a través del reconocimiento que la nueva Constitución había decretado a favor de la igualdad de derechos tanto para hombres como para mujeres. En el año 2002 aparentemente se había alcanzado muy poco para enfrentar el hecho de cómo las comunidades tradicionales tenían la intención de aceptar estas reglas cuando aún se mantenía en conflicto con las habituales. En tanto, en Uganda, la Ley sobre la tierra de 1998 protegía explícitamente a las mujeres y a los niños de la alienación de la tierra en donde éstos viviesen o de la que dependiesen para su subsistencia, sin su consentimiento o, en el caso de los menores, sin el consentimiento de sus representantes legales. Una vez aprobado el Decreto de ley, se comenzó con relativa rapidez la redacción de una enmienda, cuya letra asignaba propiedad conjunta a los esposos —una medida que, de haber sido aprobada, ayudaría tremendamente a las mujeres.⁷⁰ Los debates locales que tuvieron lugar durante el Estudio de la Implementación del Decreto de ley revelaron que esta enmienda acentuaba la posibilidad de un conflicto interno en las comunidades en cuanto a la reforma de los derechos de la tierra. Durante las consultas de nivel local, las preocupaciones principales estaban relacionadas con las implicaciones de los cambios propuestos en la ley de la costumbre que incluían:

- cuando las mujeres pudiesen tener derechos de copropiedad desde el día del matrimonio;

70. Los proponentes pensaron que la enmienda, que ya había sido diseñada, debía incluirse en la Ley original y que la confusión de los procedimientos parlamentarios la había prevenido.

- cuando una mujer pudiese/debiese retener derechos sobre la tierra del clan de su esposo si abandona la tierra (por ejemplo, para regresar a casa de sus padres), o posterior a la muerte de su esposo, si trajo un miembro no perteneciente al clan a vivir en una tierra de la que ella es copropietaria;
- cuando la copropiedad pudiera permitirse a toda la tierra del clan o sólo para la comprada;
- cuando las mujeres, beneficiándose de la copropiedad con sus respectivos esposos, pudieran mantener los derechos a la tierra en la casa de sus padres;
- cuando la enmienda pudiese dar la posibilidad a algunas mujeres de concebir el matrimonio, incluyendo el divorcio y volverse a casar, como un medio de enriquecimiento.

También se hizo mención de:

- hermanos que usen la enmienda para negar el derecho de las hermanas sobre las tierras de los padres (trayendo consecuencias adversas para mujeres separadas o divorciadas que intentaran regresar a casa de sus padres);
- padres que pueden comenzar a denegar la cesión de tierras a sus hijos mientras que ellos estén vivos, y solo prestárselas (Hunt, 2004: 185).

Estas cuestiones acentúan algunas de las dificultades de la legislación en atención a la promoción de derechos igualitarios de propiedad sobre la tierra a las mujeres, ya que pueden entrar en litigio con leyes de la costumbre –dificultades que se derivan no sólo de la precisión al delinear políticas, sino también del hecho de que cualquier medida por la equidad aplicable a los derechos sobre recursos específicos supone derechos de redistribución: *ceteris paribus*, lo que genera ganadores y perdedores y, consecuentemente, la gran probabilidad de que surjan opositores contra ella, incluso intentos de subvertir la ley por parte de los últimos. La enmienda fue finalmente aprobada en 2004, en lo que aparentemente dejó muchas de estas cuestiones sin

resolver.⁷¹ Empero, el Decreto de ley de 1998 fue seguido por ulteriores ventas de tierras en algunas partes del país que ponen en juego la seguridad del hogar de mujeres y niños.⁷²

En Mozambique, en el año 2002, la cuestión de proteger comunidades locales del abuso de poder entre quienes regulan y administran las leyes de las costumbres no se había resuelto: en el marco del Decreto de Ley de 1997. La única tentativa de encaminar el asunto se circunscribió a una regla que descalificaba a estos individuos para seguir como jefes hereditarios. Por el contrario, el Decreto de ley de la Tierra en Uganda dio autoridad sobre la tierra a nivel local a cuerpos que formaban parte o respondían ante la administración del distrito, que a su vez debía responder ante autoridades de rango mayor. A los responsables de la administración de la tierra a nivel local se les exigió, bajo los términos del Decreto a reconocer la costumbre local, pero primando en todo caso las regulaciones de la Constitución, así como las reglas y los procedimientos estipulados en el propio Decreto de la Tierra.

El artículo de Tanner señala algunas de las dificultades que pueden nacer como resultado del acuerdo y del compromiso en la legislación de la tierra, cuyas luchas de interés están en juego. Igualmente importante entre quienes exigían una mayor participación popular en la reforma nacional de la política y durante la implementación de la reforma, ya que el autor identificaba en el 2002 evidencias de socavar algunos de los principios reconocidos en la Política sobre la Tierra Nacional de 1995 y en el Decreto de ley de la Tierra de 1997. Para el año 2002 se desarrolló una nueva Política Nacional de Manejo de la Tierra, así como un Plan Nacional sobre el Uso de la Tierra, ambos orientados hacia la identificación de la tierra de la comunidad, “circulando terrenos existentes de tierra cultivada” y declarando el resto para los “inversores libres”,⁷³ haciendo caso omiso, de esta forma, de las reclamaciones de las comunidades sobre terrenos barbechos. Para el año 2004, se hicieron demarcaciones de tierra en sólo 180 comunidades de un potencial de miles, mientras que se otorgaron 10.000 títulos de propieda-

71. Véase MARONGWE y PALMER, 2004: 26-7.

72. *Ibidem*.

73. TANNER, 2002: 51.

des individuales. Hubo reportes de casos, donde los servicios públicos catastrales no consultaron a las comunidades. Tales actos, en varias ocasiones, no consiguieron acuerdos positivos para las comunidades y tendieron a facilitar los procedimientos del nuevo sector privado de derechos sobre la tierra. Las “cuestiones comunitarias” se “consideraban como algo que las ONG debían manejar o resolver”.⁷⁴ Otros analistas advirtieron además que el Decreto de ley de la Tierra de Mozambique de 1997 había establecido el principio que se exigía a los inversores nuevos consultar a los locales para asegurarse que la tierra requerida no era usada por otra persona.⁷⁵ Debe mencionarse, además, la preparación de una nueva Estrategia sobre la Tierra a surtir efecto legal en el año 2004, apoyada por los donantes, con el objetivo de promover asociaciones u otro tipo de acuerdo contractual que permitiera un mayor beneficio económico a los locales cuando éstos decidieran ceder sus derechos sobre la tierra.⁷⁶

Las experiencias poslegislativas de Mozambique acentúan el hecho de que cuando una legislación que ha sido prevista para proteger los intereses de grupos desfavorecidos se ejecuta conjuntamente con otros intereses más poderosos, su efectividad está llamada al fracaso. En Mozambique, la tendencia de minimizar los intereses de las comunidades durante la implementación del Decreto de ley de la Tierra entre los años 1997 y 2004, demuestra lo imprescindible de mantener alianzas entre la masa de ocupantes de la tierra y aquellos capaces de ejercer influencia a nombre de los intereses de las masas. Tanner sostiene que “esa parte del truco” es mostrar cómo la ejecución del Decreto de ley de la Tierra puede provocar miles de inversiones pequeñas, estimulando el “desarrollo local que ataca directamente a las causas que provocan la pobreza, contribuyendo al crecimiento nacional y a la independencia económica” (Tanner, 2002: 51). Si no se hacen estas demostraciones, y/o no son extensamente aceptadas, las prospectivas del espíritu legislativo son remotas.

74. OXFAM, 2004: 5.

75. *Ibidem*; véase también a TANNER, 2002: 51.

76. OXFAM, 2004: 5-6.

Conclusión: cuestiones pendientes

La historia nos demuestra que en el pasado, a través de diferentes sistemas políticos, la producción de excedentes significativos en la agricultura ha estado asociada a menudo con la distribución desigual de los derechos sobre la tierra. Incluso durante el siglo XX un gran número de países probaron la compatibilidad existente entre la baja desigualdad de la distribución de la tierra y los altos índices de crecimiento económico. En nuestros días, la preocupación de la estructura de la tierra está presente como una cuestión política básica en diferentes contextos. Un nuevo desafío es el establecimiento de un patrón de participación real, tanto en los debates de reforma de las políticas como en las acciones que le siguen. Este capítulo ha estudiado experiencias recientes relativas a la reforma de la tierra con el objetivo de explorar las perspectivas que pueden dar lugar a esta participación.

A partir de las experiencias de reforma de la tenencia de la tierra que tuvieron lugar en Uganda y en Mozambique se destacan cuestiones relativas a la promoción del reconocimiento de la planificación participativa en la nueva legislación de la tierra. Estas incluyen:

Asegurar la participación temprana durante el debate de la reforma de la política

Asegura la participación efectiva (horizontal y vertical) tanto en el debate de la reforma política como en el diseño de la legislación nueva que requiere el compromiso de identificación sistemática y las implicaciones de quienes pueden ver sus intereses lastrados: algo que se asumió con más conciencia en Mozambique que en Uganda.

Necesidad de reconocer tres fases durante la reforma de la política

Lograr una aprobación mayoritaria, consenso en los principios de la reforma de la política, y en el diseño de la nueva legislación, constituye la primera etapa garantizadora de una inobjetable participación popular durante la re-

forma de la política. La fase final, o lo que vendría a constituir la implementación, la prueba real de efectividad tanto de la participación mayoritaria como en el caso de Mozambique o de los intentos bien intencionados de promover los intereses de los grupos desfavorecidos, no obstante una menor participación (Uganda). En esta fase se hace necesario tomar medidas para mantener las alianzas políticas que beneficien la participación/representación de los grupos desfavorecidos en los inicios de ambas fases.

Necesidad de un compromiso

Existe una diferencia importante entre asegurar la consulta para obtener un resultado concertado y la participación activa durante los debates concernientes a los cambios de las políticas donde la presencia de conflictos de intereses se hace inevitable. Si la apertura del debate durante la reforma de la política de la tierra no es más que una “fachada”, entonces, en un medio democrático, el resultado sería el compromiso entre los intereses en conflicto. La cuestión de formas aceptables de compensación en el caso de la pérdida de los derechos de la tierra es una cuestión que merece urgente atención. Por ejemplo, en Mozambique aún queda un largo camino por recorrer en las cuestiones relativas a la compensación y subsiguientemente a la promoción de mayores beneficios a las comunidades que hacen cesión de sus derechos a favor de inversionistas privados.

Necesidad de reconocer los conflictos de intereses potenciales que existen dentro de las comunidades y entre las comunidades locales y los forasteros

Los problemas identificados en Uganda con relación a la modificación de la distribución de los derechos sobre la tierra a las mujeres localmente, y mediante una legislación formal, ilustra el hecho de que las tensiones sobre los derechos a la tierra pueden nacer dentro de las mismas comunidades, así como entre ellos y los forasteros. Cuando las normas locales entran en contradicción con las reformas propuestas se hace necesario dar tiempo para que estas últimas obtengan una aceptación total, haciéndose además necesario la inversión en programas locales de sensibilización.

Afianzamiento de las normas sociales, poderosos intereses creados y la necesidad de especificar claramente dónde están los poderes de decisión, con la aplicación de sanciones y, en caso de fracasar, en la obtención de un consenso a través de la consulta

La experiencia de Uganda relativa a la distribución de los derechos sobre la tierra a beneficio de la mujer revela que las tentativas de velar por los intereses de personas desfavorecidas frente a la presencia de antagonismos de intereses no siempre generan un compromiso viable. En estos casos, procedimientos legales efectivos y estructuras judiciales que empleen las reformas legisladas son indispensables. Como también se hace necesario el respaldo legal a la hora de pagar compensaciones a grandes propietarios de tierra (como en el caso de los propietarios de *mailo* de tierra en Uganda).

Objetivos comunes o contrapuestos y el caso de intervenciones anticipadas contra políticas de intervención receptivas

La intensidad de cualquier conflicto de interés dependerá, en los casos de redefiniciones y/o redistribución de los derechos sobre un recurso determinado, de la abundancia del recurso con respecto a su demanda, lo que implica que tendencias tempranas a favor de la reforma de la tierra para la promoción y establecimiento de estructuras modificadas de los derechos sobre la tierra antes que avengan los conflictos por el recurso, hacen el proceso menos costoso (resultados de antemano, solución de disputas, compensación, etcétera) que la misma intervención política receptiva.⁷⁷

Especificidad del problema

La comparación de dos contextos relativamente parecidos revela que, incluso entre países con grandes similitudes en la dotación de recursos, en la

77. Una conclusión que va en contra de la “teoría de la evolución de los derechos sobre la tierra” (HUNT, 2005, ob. cit.).

historia política, en la especificidad del legajo histórico de sistemas administrativos y de tenencia existentes y de ideología política,⁷⁸ hizo ver que el fundamento de las reformas políticas necesarias varía, requiriendo de la concreción de una legislación específica y la instauración de procedimientos de implementación particulares.

Redistribución de la tierra

En espacios donde las propuestas a favor de la reforma de la tierra se centran en la redistribución de derechos completamente torcidos de propiedad sobre la tierra y en economías de mercado basadas en democracias, las probabilidades son mayormente contrarias a la rápida redistribución de la tierra a larga escala. La influencia política de las clases propietarias de la tierra, las encuestas sobre el tema, los costos de compensación y la naciente evidencia de las ventajas, *ceteris paribus*, de la agricultura a larga escala para responder al aumento de poder tanto de los compradores nacionales como de los internacionales de las cadenas de bienes se manifiestan contra ello. Para obtener un mayor apoyo a la redistribución es necesario, en primer lugar, dar un mayor énfasis a la identificación de formas aceptables y viables de compensación en caso de pérdida de los derechos sobre la tierra. En segundo lugar, es también necesario, como recalcó Tanner, recolectar evidencias contemporáneas que demuestran la contribución actual y potencial que las familias campesinas en pequeña escala pueden dar no sólo para la reducción de la pobreza, sino también para la identificación de soluciones técnicas viables a los nuevos obstáculos a los que cada día se enfrentan los campesinos con mayor intensidad en el mercado de la agricultura. Sin estas soluciones las alianzas políticas necesarias para facilitar la participación, tanto de los campesinos como de los no propietarios de tierras durante la redistribución de los derechos, no se harán realidad.

78. Por ejemplo, los Gobiernos de Mozambique y de Uganda adoptaron diferentes principios con respecto a la propiedad de la tierra.

REFERENCIAS

- ADELMAN, I. (1984) "Beyond Export-led Growth: Agricultural Demand Led Industrialisation" en *World Development*, 12/9.
- ALCHAIN, A. y DEMSETZ, D. (1973) "The Property Rights Paradigm" en *Journal of Economic History*, N° 33, marzo.
- ALLEN, G. C. (1962) *A Short Economic History of Modern Japan*, 2ª edición, Londres, Unwin University Books
- BERRY, R. y CLINE, W. (1979) *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins.
- BRANFORD, S. y ROCHA, J. (2002) *Cutting the Wire: The Story of the Landless Movement in Brazil*, Londres, Latin America Bureau.
- BRUCE, J. y MIGOT-ADHOLLA, S. (eds.) (1994) *Searching for Land Tenure Security in Sub-Saharan Africa*, Washington, the World Bank.
- BURMEISTER, L. (1987) "The South Korean Green Revolution: Induced or Directed Innovation?" en *Economic Development and Cultural Change*, pp. 767-790.
- CARTER, M. y MESBAH, D. (1993) "Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspect of Rapid Agro-export Growth?" en *World Development*, 21/7.
- CORNIA, G. (1985) "Farm Size, Land Yields and the Agricultural Production Function" en *World Development*, 13/4.
- DAVID, M., DIRVEN, M. y VOGELGESANG, F. (2000) "The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture" en *World Development*, 28/9.
- DE SOTO, H. (2000) *The Mystery of Capital*, Londres, Bantam Press.
- DE SOUSA MARTINS, J. (2000) "Reforma Agraria. O Impossível Diálogo sobre a História Possível" en *Tempo Social*, Revista Sociologia da USP, febrero.
- DORE, R. (1959) *Land Reform in Japan*, Londres y Nueva York, Oxford University Press.
- EASTWOOD, R., LIPTON, M. y NEWELL, A. (2006) "Farm Size" en EVENSON, Robert E., PINGALI, Prabhu y SCHULTZ, T. Paul (eds.) *Handbook of Agricultural Economics. Volume III*, Capítulo 24, Holanda del Norte, Elsevier B. V.
- ELLIS, F. (1993) *Peasant Economics*, 2ª edición, Cambridge, Cambridge University Press.
- FEDER, G. (1993) "The Economics of Land and Titling in Taiwán" en HOFF, C., BRAVERMAN, A. y STIGLITZ, J. (eds.) *The Economics of Rural Organisation*, Oxford, Londres y Nueva York, Oxford University Press.
- FEI, J., RANIS, G. y KUO, S. (1979) *Growth with Equity: the Taiwan Case*, Oxford, Londres y Nueva York, Oxford University Press.
- FRANCKS, P. (1999) *Japanese Economic Development*, 2ª edición, Londres, Routledge.
- Government of Kenya, Ministry of Lands and Settlement, 2004, *National Land Policy Formulation Process: Concept Paper*, marzo, disponible en <<http://www.landpolicy.com>>.

- GOVERNMENT OF UGANDA (1998) *The 1998 Land Act*, Entebbe, Government Printer.
- (1999) *Report of the 1998 Uganda Land Act Implementation Study*, Ministry of Lands, Water and the Environment, Kampala.
- HASWELL, M. y HUNT, D. (eds.) (1991) *Rural Households in Emerging Societies*, Oxford, Berg Press.
- HELTBERG, R. (1998) “Rural Market Imperfections and the Farm Size-Productivity Relationship: Evidence from Pakistan” en *World Development*, 26/10.
- HUNT, D. (2003) “The Debate on Land Privatisation in Sub-Saharan Africa: Some Outstanding Issues”, University of Sussex, Discussion Papers in Economics, N° 96.
- (2004) “Unintended Consequences of Land Rights Reform: the Case of the 1998 Uganda Land Act” en *Development Policy Review*, 22/2, marzo.
- (2005) “Some Outstanding Issues in the Debate on External Promotion of Land Privatisation” en *Development Policy Review*, 23/2, marzo, (en prensa).
- HYAMS, P. (1980) *Kings, Lords and Peasants in Medieval England: The Common Law of Villeinage in the Twelfth and Thirteenth Centuries*, Oxford, Clarendon Press.
- JAMES, C. (1962) *The Black Jacobins*, 2ª edición, Nueva York, Vintage Books.
- JOHN, E. (1960) *Land Tenure in Early England*, Leicester, Leicester University Press.
- LEACH, M., SCOONES, I. y WYNNE, B. (eds.) (2005), *Science and Citizen: Globalisation and the Challenge of Engagement*, Londres, Zed Books.
- LEAGE, R. (1924) *Roman Private Law*, Londres, MacMillan.
- LEHMANN, D. (ed.) (1974) *Agrarian reform and Agrarian Reformism*, Londres, Faber and Faber.
- MARONGWE, N. y PALMER, R. (2004) “Struggling with Land Reform in Eastern Africa Today” en *Independent Land Newsletter*, N° 2, agosto.
- MELLOR, J. (1976) *The New Economics of Growth*, Cornell, Cornell University Press.
- MEILLASSOUX, C. (1960/61) “Essai d’interprétation du phénomène économique dans les sociétés traditionnelles d’auto-subsistance” en *Cahiers d’Études Africaines*.
- NORTH, D. (1992) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OXFAM (2004) “Land Reform Highlights in Southern Africa, 2003-4” en *Independent Land Newsletter*, issue 1, junio.
- RAY, D. (1998) *Development Economics*, Princeton, Princeton University Press.
- REARDON, T. y BERDEGUE, J. (2002) “The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development” en *Development Policy Review* 20/4.
- RICHARDS, A. (1954) *Economic Development and Tribal Change*, Cambridge, Heffer.
- SMITH, R. (2004) “Land Tenure, Fixed Investment, and Farm Productivity: Evidence from Zambia’s Southern Province” en *World Development*, 32/10.
- SOUTHGATE, G. (1934) *English Economic History*, Londres, J. M. Dent.

- STIRLING, A. (2005) "Opening Up or Closing Down? Analysis, Participation and Power in the Social Appraisal of Technology" en LEACH, M., SCOONES, I. y WYNNE, B. (eds.) (2005) *Science and Citizen: Globalisation and the Challenge of Engagement*, Londres, Zed Books.
- TANNER, C. (2002) *Law-Making in an African Context: the 1997 Mozambican Land Law*, Rome: FAO Legal Papers Online, N°26, marzo.
- VAN DE STEEG, J., SOAROVEK, G., MAULE, R., COOPER, M., NETO, D., ALVES, M. y RANIERI (2004) "Standard of Living and the Brazilian Agrarian Reform", Universidade de São Paulo, sin publicar.
- VARMA, A. (2003) "The Economics of Slash and Burn: a Case Study of the 1997-1998 Indonesian Forest Fires" en *Ecological Economics*, 46.
- WEST, H. (1972) *Land Policy in Buganda*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WORLD BANK (1997) *World Development Report*, 1997, Oxford University Press.
- ZALDIVAR, R. (1974) "Agrarian Reform and Military Reformism in Peru" en LEHMANN, D. (ed.) *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, Faber and Faber.

Entre la “supervisión” del Estado y la “libertad” del mercado: pequeños productores y su participación en un programa de crédito rural en Argentina

Esteban Tapella

Introducción

Durante las últimas dos décadas el llamado proceso de globalización y las políticas de liberalización de la economía han transformado la estructura agraria latinoamericana. En efecto, los programas de estabilización y ajuste estructural, la expansión de las grandes corporaciones agroindustriales (*agribusiness*) y la integración de la agricultura en el nuevo y globalizado régimen agroalimentario han modificado el sector rural, configurando una nueva división del trabajo (Kay, 1994: 1-2; Gwynne, 1999).

Por un lado, los grandes empresarios agrícolas y corporaciones transnacionales se han integrado y vinculado en los diferentes niveles de la cadena agroindustrial; financiando, produciendo, comercializando y consumiendo productos agrícolas. Este sector ha incrementado en forma sostenida su producción y productividad sobre la base de nuevas tecnologías, el manejo genético y el uso intensivo de productos agrotóxicos, reduciendo al mismo tiempo el costo laboral mediante la adopción de esquemas productivos como el de la agricultura por contrato (Kearney, 1996: 127).

Por otro lado, muchos pequeños productores¹ fueron marginados de este modelo productivo o bien su inclusión fue muy asimétrica. Sus posibilidades para integrarse en la cadena agroindustrial han sido muy limitadas, y salvo sistemas productivos tradicionales como el tabaco, vid, yerba mate y caña de azúcar, donde –aun bajo condiciones desventajosas para el pequeño productor– se da una participación en la economía agraria formal, la mayoría de los agricultores pequeños y crianceros han limitado su rol a la provisión de alimentos baratos para el mercado local o el desarrollo de estrategias de sobrevivencia basadas en el autoconsumo (Teubal, 2002). En consecuencia, la modernización de la agricultura ha generado mayor concentración y centralización del capital, y una peor y más inequitativa distribución del ingreso, en el marco de un aumento sostenido de la pobreza rural; situación que es corroborada por el Censo Nacional Agropecuario publicado recientemente (INDEC, 2003).²

Junto a las reformas estructurales antes mencionadas, se fue dando un cambio muy significativo tanto en la concepción del financiamiento rural, como en las estrategias de política social frente a la pobreza. En términos generales puede decirse que hubo un traslado desde el énfasis puesto en el crédito subsidiado y una fuerte presencia del Estado en las cuestiones sociales, hacia enfoques centrados en la llamada economía de mercado y principios neoliberales. A la luz de este proceso, es necesario resaltar al menos dos de

1. En este trabajo se usa el término “*pequeño productor agropecuario pobre*”, “pequeño productor” o “*pequeña agricultura*” para hacer referencia a aquellos productores minifundistas, colonos, cañeros o chacareros que tienen en común –entre otros– las siguientes características: 1) producen principalmente con mano de obra familiar, combinando una estrategia de producción para el autoconsumo con ventas en el mercado local (casi siempre en condiciones informales); 2) tienen escaso capital y una tenencia precaria de la tierra, y 3) suelen realizar trabajos extraprediales temporarios tales como siembra, cosecha, zafra, poda, etcétera, para complementar ingresos. Estas características coinciden con el perfil del beneficiario del Programa Social Agropecuario, el cual se analiza en este estudio. No se utiliza el término “*campesino*”, ya que sólo en algunas provincias del noroeste argentino los pequeños productores se autodenominan así, además de representar un concepto sobre el cual pueden ser válidas diferentes interpretaciones.
2. Para profundizar en el análisis del contexto, véanse MAGDOFF *et al.*, 2000: 8; MALETTA, 1995; KAY, 2000; SPOOR, 2000; LATTUADA, 2000 y TAPPELLA (2004).

las respuestas generadas por el Estado frente a las transformaciones estructurales en el marco de la globalización y liberalización económica.

En primer lugar, en el campo de las políticas sociales, hay que señalar el surgimiento de los llamados Fondos de Inversión Social (FIS) o Fondos Sociales (FS), materializados a través de programas de desarrollo rural (como el Programa Social Agropecuario). Estos programas fueron impulsados por el Banco Mundial (1990), quien reconoció los resultados adversos de las políticas de ajuste; y fueron diseñados –en gran medida– como una forma de disminuir el impacto negativo de las reformas sobre los sectores más vulnerables (Cornia, 1999: 11). La mayoría de estos programas compartieron características tales como: 1) mecanismos de focalización (para obtener un mayor impacto per cápita); 2) autonomía administrativa; 3) provisión de servicios descentralizada y privatizada; 4) programas orientados a la demanda sobre la lógica de recursos “concursables” (cobrando importancia el “pequeño proyecto”); y 5) financiamiento externo o mixto (Organismos internacionales co-financian programas de alivio a la pobreza) (Carvalho, 1994). Sin embargo, como se menciona en el análisis del Programa Social Agropecuario (PSA),³ la participación de los pequeños productores en el diseño de la operatoria de crédito ha sido estrictamente dirigida y condicionada por el equipo técnico del programa.

Si bien estos programas surgieron como iniciativas de carácter anticíclico y temporario, al persistir las condiciones de pobreza, se convirtieron en políticas de más largo plazo, pasando de fondos “compensatorios” a programas de “promoción”, orientados a incorporar a los pobres en el proceso de producción (Tendler y Serrano, 1999).⁴ A finales de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han aprobado una nueva estrategia para reducir la pobreza, conocida como *Poverty Reduction Strategy Paper Approach (PRSP)*; la cual busca consolidar acciones de más largo plazo para disminuir los niveles de exclusión social persistentes en América Latina.

3. Hay que resaltar que el PSA es la principal política argentina para el desarrollo rural en términos de presupuesto, cantidad de proyectos y alcance territorial (o sea cantidad de beneficiarios y provincias).
4. Para un análisis detallado de este tipo de políticas sociales, véanse BASCONES (1998), GLAESSNER *et al.* (1994: 43-61), STEWART y VAN DER GEEST (1995), ABBOTT y COVEY (1996), NARAYAN y EBBE (1997: 23), MOORE y PUTZEL (1999), CARVALHO (1994) y COHEN y FRANCO (1994).

En segundo lugar, en el campo de las finanzas rurales, hay que destacar el surgimiento de las Instituciones de Micro Finanzas (IMF) y de Micro Crédito (IMC), las cuales se expandieron rápidamente en diferentes países, procurando llegar a los pequeños productores con una adecuada sostenibilidad financiera. Mientras las IMF y las IMC se fueron especializando desde los años ochenta, ofreciendo servicios de ahorro y crédito a pequeños productores que tradicionalmente se encontraban excluidos de los sistemas financieros formales, dos aspectos básicos de estos enfoques han sido y están siendo ampliamente debatidos: 1) la medida por la cual los pequeños productores más pobres tienen acceso real al crédito en estos enfoques, y 2) la habilidad y capacidad de estas instituciones para ser financieramente sostenibles y autosuficientes (Hulme y Mosley, 1996; Coffey, 1998; Morduch, 1999 y Hulme, 2000).

Este debate sobre la pertinencia de las microfinanzas se concentra sobre la capacidad de las IMF y las IMC para combinar un adecuado alcance de la población pobre con un buen desempeño financiero. Muchos autores plantean que mientras estas instituciones se concentran más en la llegada a los pobres y la reducción de la pobreza, más difícil les resulta alcanzar la sostenibilidad financiera; y —por el contrario— mientras mayores expectativas y concentración hay respecto a la obtención de un buen desempeño financiero y autosuficiencia, se observa una mayor tendencia a “excluir” a los productores más pobres y menos “viables” de la cartera de usuarios.

Frente a ello, una nueva estrategia del Banco Mundial, conocida como Grupo Consultivo para la Ayuda a la Población Pobre (*Consultative Group to Assist the Poorest*, CGAP), está planteando que no necesariamente debiera existir una solución de compromiso (*trade-off*) entre la cobertura (*outreach*) o “llegada” a los pobres y la sostenibilidad financiera de estas instituciones. Desde hace unos años el CGAP está propulsando acciones tendientes a favorecer en el campo de las microfinanzas la combinación de estos dos aspectos, intentando aumentar la pretensión de un alto impacto social junto a un adecuado desempeño financiero de las IMF y las IMC.

El análisis del PSA en este trabajo se concentra mayormente sobre el debate antes mencionado, y pretende explorar hasta qué punto el programa ha sido capaz de combinar una adecuada cobertura de la población objetivo, obteniendo importantes resultados productivos y sociales, con un buen desempeño financiero.

El artículo está organizado en cuatro secciones. Luego de la introducción, en la segunda sección, se analiza cómo los diferentes enfoques de financiamiento rural han evolucionado antes y después de los programas de ajuste estructural, particularmente en el contexto latinoamericano.

En la tercera sección el artículo explora el caso del PSA en Argentina. Este programa surgió a inicios de los noventa como un fondo de inversión social, adoptando, sin embargo, las tradicionales metodologías del crédito “dirigido” y “supervisado” propio de la década del sesenta y setenta, sin aprender de las experiencias participativas en microfinanzas que, en forma reciente, ha demostrado ser sumamente exitosas. Como se verá, al igual que en los sesenta y setenta, en el esquema adoptado por el PSA la participación de los usuarios fue muy limitada y el diseño del crédito y los servicios financieros se realizaron acorde al criterio de los equipos técnicos. El análisis del PSA contempla al programa como política social y como política de crédito, no obstante un mayor énfasis está puesto sobre su metodología crediticia y las implicancias respecto de la escasa participación e involucramiento de los usuarios en su operatoria.

Finalmente, en la cuarta sección, se resalta que el PSA tuvo una adecuada llegada a su población objetivo; no obstante, su principal propósito (reducir la pobreza rural en Argentina) condicionó la adopción de una política de crédito subsidiado, dirigido y muy ineficiente. A la luz del análisis de los resultados del componente financiero, en esta última sección se presenta una serie de propuestas que, sin ser exhaustivas ni determinantes, pretenden señalar algunos de los puntos que debieran re-pensarse si se quiere optimizar el componente financiero del PSA.

Enfoques de financiamiento rural: su evolución y resultados

Esta sección explora la manera por la cual las distintas perspectivas o enfoques sobre financiamiento rural fueron evolucionando durante la fase “pre” y “pos” programas de ajuste estructural. Se estudian los distintos enfoques y estrategias financieras rurales tanto desde un punto de vista teórico como con relación al contexto y experiencias latinoamericanas. Como marco conceptual, este apartado intenta demostrar la relevancia de indicadores clave

tales como la cobertura de las instituciones y programas de financiamiento rural, por un lado, y su comportamiento y sostenibilidad financiera, por el otro. Particular atención se da a la relevancia de la participación de los usuarios y el nivel de apropiación de sus fondos rotatorios a la hora de evaluar la calidad de una cartera de crédito y su sostenibilidad financiera.

Desde los años cincuenta, se han cristalizado dos grandes enfoques o perspectivas,⁵ a partir de las cuales han surgido dos tipos de políticas específicas: 1) el enfoque de crédito “productivo”, que prevaleció desde los años cincuenta hasta finales de los ochenta en los diferentes programas de crédito y financiamiento rural; y 2) el enfoque de los “mercados financieros”, dominante desde los años ochenta, el cual sentó las bases para las nuevas políticas de financiamiento rural (Alvarado, 1996; Ellis, 1996). Si bien estas dos corrientes representan los dos grandes modelos de financiamiento rural, es necesario resaltar que luego de la adopción de los programas de ajuste estructural a partir de los años ochenta, han surgido distintas perspectivas, las cuales se encuentran en permanente evolución y análisis (Hulme y Mosley, 1996; Lapenu, 2000; Coffey, 1998 y Woller *et al.*, 1999).

Como respuesta a las políticas de liberalización y el llamado achicamiento del Estado, muchas ONG y programas tradicionales de desarrollo han ido mejorando sus productos financieros, sus métodos de asignación de crédito y estructuras institucionales, lo cual ha dado lugar durante los años ochenta a una *primera generación de instituciones microfinancieras* (IMF), orientadas hacia la provisión de servicios financieros para los pequeños productores, basados en principios de eficiencia y adecuada sostenibilidad institucional. Por lo general, estas políticas han logrado buenos resultados en términos de cobertura, por un lado, y altas tasas de recupero, por el otro (Dawson y Jeans, 1997). No obstante, el análisis de varias experiencias evidencia que muchas veces los sectores más pobres fueron excluidos de estos servicios.

Como reacción a esto, desde fines de los años noventa parece haber surgido una *segunda generación de IMF*, también conocidas como *instituciones innovadoras* para las microfinanzas (Hulme y Mosley, 1996). Este

5. Para acceder a lecturas básicas sobre estos enfoques, véase RIVAS-GUERRA (1995), MANSELL (1997), PROENZA (1997), VOGEL y ADAMS (1997) y diferentes artículos de la Revista *El Correo de la UNESCO* (1997).

nuevo enfoque enfatiza la necesidad de alcanzar con servicios de ahorro y crédito eficientes a la población en situación de extrema pobreza (Dawson y Jeans, 1997).

Más allá de estos distintos enfoques y de los actores que en ellos se involucran (donantes e instituciones de cooperación internacional, investigadores y funcionarios a cargo del diseño de políticas, ONG, IMC, IMF, y organizaciones campesinas) existe un permanente debate entre dos corrientes históricas. Por un lado, la denominada escuela “institucionalista” (*institutionalist*), la cual pone el énfasis en la necesaria construcción de instituciones financieras sólidas, solventes y autosuficiencias, para lo cual es fundamental obtener un alto índice de recupero y eficiencia en sus servicios. Por otro lado, la escuela de los “benefactores” (*welfarists*), cuya preocupación central se centra en la reducción de la pobreza y en consecuencia intenta asegurar la llegada a los pobres rurales y la obtención de una amplia cobertura con los servicios de crédito (Woller *et al.*, 1999: 1).

En el siguiente apartado se caracterizan los dos principales enfoques de financiamiento rural, cristalizados desde la década del cincuenta. Además se presenta la experiencia más reciente de las microfinanzas y el debate relacionado con la “primera” y “segunda” generación de IMF. Finalmente se resalta la influencia que en los distintos enfoques han tenido las corrientes “*institucionalistas*” y “*benefactoras*”, respecto a la mejor combinación entre el énfasis sobre el impacto social (reducción de la pobreza) y el peso puesto en la sostenibilidad financiera. Esta reflexión es central a la hora de evaluar programas de desarrollo rural como el PSA, el cual busca justamente combinar estos aspectos.

El enfoque productivo: crédito “instrumento” del desarrollo

Este enfoque surgió a fines de los años cincuenta, durante el período caracterizado por una fuerte intervención del Estado en la economía. En el marco del “desarrollismo” y la existencia del llamado Estado Benefactor, se diseñaron y ejecutaron muchos programas con el fin de estimular el crecimiento de la producción agrícola y los procesos de desarrollo rural.

La premisa básica en este enfoque era que el sector rural, y el pequeño productor en particular, podía ser potencialmente productivo, pero no lo era en tanto se encontraba impedido para aumentar la calidad de sus recursos por falta de capital. En tal sentido, el acceso al crédito bajo condiciones “blandas”, podría ser una forma de mejorar su inserción en el sistema productivo (Aguilera, 1997). En función de estos principios, el crédito rural surgió como un “instrumento” para el desarrollo, un medio para que los pequeños productores adquirieran semillas, fertilizantes, tecnología, sistemas de riego y cubran gastos de mano de obra, un instrumento que podría reducir la pobreza al aumentar la productividad y el ingreso (Braverman y Guash, 1986: 1253).

Puede mencionarse unas cinco premisas básicas que sustentan este enfoque.⁶ En primer lugar, se asumía que el pequeño productor no tenía acceso a los sistemas de financiamiento formal, mientras que los sistemas informales eran muy caros. Por lo tanto, para asegurar su acceso, se crearon instituciones de crédito rural con condiciones especiales, basadas principalmente en tasas de interés subsidiadas.

En segundo lugar, se consideraba que el crédito era el principal “insumo” para aumentar la producción, ya que permitía al pequeño productor acceder a nuevas tecnologías y la infraestructura necesaria (invernaderos, sistemas de irrigación y mecanización, etcétera) (Lapenu, 2000: 16). En función de ello, surgieron dentro de este enfoque los programas de “crédito dirigido” o “crédito supervisado”, mediante los cuales se asignaba un crédito y se controlaba el adecuado uso de los fondos, según cada caso y proyecto específico, para poder alcanzar el resultado esperado (mayor producción, mejores ingresos, etcétera) (Coffey, 1998; Machado, 1991: 88; Ellis, 1996: 156).

En tercer lugar, como el crédito era visto como el instrumento para adoptar el “paquete” tecnológico de la llamada revolución verde, los programas implementados bajo este enfoque se centraban en la “oferta”, esto es, la provisión de determinados bienes y servicios. Esto, limitó en muchos casos la participación y el poder de decisión de los pequeños productores respecto al destino que se le daba al crédito (Derclaye, 1991: 23).

6. Para analizar con mayor detenimiento las premisas básicas de este enfoque, véanse ADAMS *et al.* (1984: 40), ELLIS (1996: 155-163), RIVAS-GUERRA (1995), PROENZA (1997) y MANSELL (1997).

En cuarto lugar, las agencias de extensión rural en combinación con las oficinas de crédito, vincularon al crédito con servicios de promoción social o servicios no financieros, como la asistencia técnica, la capacitación y el apoyo a la gestión comercial. Estos servicios debían acompañar –en muchos casos “custodiar”– al crédito para asegurar la transferencia de tecnología, el desarrollo de determinados cultivos, la adquisición de ciertas inversiones, etcétera, lo cual contribuiría a un desarrollo perdurable (Dawson y Jeans, 1997: 1-2).

En quinto lugar, como se consideraba que los pequeños productores eran pobres y se asumía que no podían pagar las condiciones (plazos de pago y tasa de interés) bancarias, en los programas de créditos implementados bajo este enfoque se adoptaron condiciones especiales, tales como tasas de interés muy bajas, condiciones y plazos de amortización de largo plazo y amplias oportunidades de renegociar o condonar sus deudas, sin la existencia de medidas de coerción activas (Lapenu, 2000: 8-15). La cuestión de la sostenibilidad financiera en este enfoque, era visto como un “problema” para el futuro, y no un asunto preocupante al poner en marcha estos programas. Consecuentemente, las condiciones “blandas” y “flexibles” generaron como resultado de largo plazo, programas con tasas de recupero muy bajas, alta morosidad y fondos rotatorios totalmente insolventes.

La evaluación y sistematización de diversos programas de desarrollo y financiamiento rural implementados bajo este enfoque, ha permitido rescatar lecciones y aprendizajes respecto a la metodología y resultados obtenidos, los que se sintetizan a continuación.

Por lo general, la provisión del crédito dirigido junto a otros servicios no financieros y bajo la pretensión de ser usado para fines predeterminados, trajo aparejado altos costos de transacción. Esto es, los gastos operativos y funcionales de los programas solían ser muy elevados en función de los montos efectivamente transferidos a los pequeños productores⁷ (Ellis, 1996: 162). En función de ello, y visto las dificultades para evaluar estos programas desde

7. Por ejemplo, la evaluación de 32 programas de crédito dirigido o supervisado, ejecutados por la Agencia Internacional para el Desarrollo (*International Agency for Development - AID*) en 20 países, muestra que el costo promedio por unidad de dólar prestado en concepto de crédito oscilaba entre US\$ 0,46 (para créditos sucesivos a un mismo productor) y US\$ 3,24 (para créditos a nuevos proyectos) (GONZÁLEZ VEGA, 1999).

el punto de vista de la eficiencia financiera, los parámetros utilizados se concentraron sobre aspectos tales como hectáreas sembradas, el número y tipo de animales introducidos, la maquinaria y la tecnología adoptada, la productividad por hectárea, la cantidad de dinero provista y el número de beneficiarios.

Por otro lado, los proyectos productivos a ser financiados respondían a los “intereses” de los programas de desarrollo y extensión rural, cuyos objetivos eran la introducción y adopción de determinadas tecnologías, usualmente provistas como un “paquete” tecnológico. Este papel protagónico ejercido por las instituciones y programas de crédito, limitaron la apropiación del proyecto por parte de los usuarios, generando en consecuencia muchos problemas de *fungibilidad* del crédito, esto es, una desviación de los fondos hacia otros fines no explícitos en la solicitud o proyecto (Ellis, 1996: 160-163). Más allá de algunas expresiones de forma, la participación real y protagónica de los usuarios de crédito en este enfoque no fue una prioridad.

Sumado a lo anterior, factores como las bajas tasas de interés, el alto porcentaje de mora y la falta de servicios de ahorro para captar recursos, limitó la capacidad de continuidad de estas instituciones. Con el pasar de los años, los programas fueron incapaces de solventar sus altos costos de transacción y –al reducirse la ayuda internacional a partir de los años setenta– se volvieron financieramente insostenibles (Braverman y Guasch, 1986: 1256-1267; Ellis 1996: 162-163). Además, los programas de crédito rural implementados bajo este enfoque mostraron una tendencia hacia: 1) una usual manipulación política en la asignación de los créditos, 2) dependencia permanente de financiamiento externo, 3) ausencia de capacidad para desarrollar tecnologías financieras innovadoras y 4) existencia de procedimientos muy burocratizados y estandarizados (Adams *et al.*, 1984; Von Pischke *et al.*, 1983).

El enfoque de mercados financieros: buscando la sostenibilidad y eficiencia

Este enfoque tiene su origen en 1973 como una reacción contra las políticas de crédito subsidiadas por el Estado, a partir de un trabajo publicado por una revista sobre crédito agrícola de la Agencia de Cooperación Estadounidense (*USAID's Spring Review of Agricultural Credit*), editada por un

grupo de economistas de la Universidad del Estado de Ohio. Por ello, este enfoque también es conocido como la “Escuela de Ohio” o la “Ortodoxia de Ohio” (Hulme y Mosley, 1996: 2). El objetivo inicial de este enfoque fue dismantlar las instituciones financieras dirigidas por el Estado, eliminando los créditos subsidiados y permitiendo a los prestamistas informales y a los bancos comerciales proveer servicios financieros (Braverman y Guash, 1986: 1254).

El nuevo ímpetu de la economía de mercado a partir de los ochenta y la implementación de los programas de ajuste estructural, contribuyeron a la consolidación de este enfoque. Bajo este modelo de desarrollo “neoliberal”, el crédito comenzó a considerarse como un instrumento financiero, asumiendo como premisa que la creación y fortalecimiento de los mercados financieros era lo que en realidad contribuiría al desarrollo rural (Rivas-Guerra, 1995). La “Escuela de Ohio” contribuyó a darle forma a este enfoque por medio de la introducción de cuatro principios básicos: 1) para que el crédito sirva a los fines del desarrollo, el crédito debe ser provisto mediante programas centrados en la demanda y no en la oferta, b) para satisfacer las necesidades financieras (la demanda) las instituciones informales (prestamistas locales, asociaciones de ahorro y crédito, etcétera) son mucho más flexibles y eficientes que las estructuras tradicionales condicionadas por el gobierno; c) se debe reducir el énfasis puesto sobre el crédito, e incluir otros servicios como el ahorro y el seguro; d) las políticas de crédito no debieran estar orientadas (focalizados) hacia grupos determinados, regiones, o actividades productivas; y e) para que las instituciones sean sostenibles se debe abandonar las políticas de crédito subsidiado (Hulme y Mosley, 1996: 2-3).

En concordancia con estos principios, para evaluar las instituciones financieras creadas a la luz de este enfoque, se definieron nuevos indicadores, tales como: el número de “prestatarios” y “ahorristas”, el volumen del ahorro y crédito, el costo de transacción y de operación de los servicios prestados, y el porcentaje de la devolución de préstamos y de la capitalización, etcétera (Johnson y Rogaly, 1997).

Este enfoque se sustenta –al menos– en cinco premisas básicas. En primer lugar, se consideró que el crédito y el ahorro era mucho más importante que otros servicios de extensión rural; por lo tanto, se asumió que era la expansión de instituciones financieras lo que aceleraría el desarrollo y no

sólo la puesta en marcha de programas de transferencia tecnológica (Dawson y Jeans, 1997: 1-8; Proenza, 1997).

En segundo lugar, se consideró que para lograr un buen desempeño financiero era necesario definir tasas de interés positivas (Adams *et al.*, 1984: 65-77). Esto es, la tasa de interés debía ser lo suficientemente alta para cubrir los costos de transacción, poseer un margen de riesgo para cubrir la probabilidad de la falta de pago y cubrir la tasa de interés pagada a los ahorristas (en caso de que la institución preste este servicio) (Ellis, 1996: 165).

En tercer lugar, a partir de la crítica a políticas y programas de crédito supervisado o dirigido, se adoptaron metodologías orientadas por la demanda, bajo la premisa de que los usuarios de crédito pagarían por los servicios siempre y cuando éstos dieran completa satisfacción a sus necesidades financieras y expectativas. En tal sentido, se asume que los usuarios debieran tener el derecho a participar y decidir sobre el uso de los préstamos y la gestión de los fondos rotatorios (Aguilera, 1997).

En cuarto lugar, se desmitifica la idea de que la población rural pobre no tenía capacidad de ahorro; y se expresa que este sector tiene una demanda insatisfecha de este tipo de servicios. En tal sentido, el caso del Banco Rakyat de Indonesia (BRI), evidencia que cuando existe un servicio de ahorro, se convierte en un servicio de mucha mayor importancia que el crédito (Johnson y Rogaly, 1997:12-13). Se asume que los servicios de ahorro no sólo satisfacen necesidades de los usuarios, sino que contribuyen a la autosuficiencia institucional, en tanto reducen los costos de transacción y la probabilidad de falta de pago, ya que los prestamistas y ahorristas, a menudo, eran las mismas personas (Ellis, 1996: 164).

En quinto lugar, la evaluación de la pobreza o de la capacidad de pago y devolución del crédito se transformó en un método importante para la reducción del riesgo de mora (Rivas-Guerra, 1995).⁸ Este método ha sido usado principalmente para seleccionar a los mejores clientes, hacer el seguimiento del crédito, y realizar un diagnóstico adecuado de las necesidades financieras de cada usuario para diseñar —en consecuencia— el mejor servicio financiero en cada caso.

8. HATCH y FREDERICK (1998) presentan una contribución excelente respecto a los métodos y estrategias usados con más frecuencia para seleccionar clientes y evaluar los resultados de este tipo de instituciones financieras.

A la hora de evaluar este enfoque surgen –al menos– dos problemas que han merecido especial atención, sobre todo al analizar su contribución al desarrollo rural. En primer lugar, aun cuando hubo un importante crecimiento en la prestación de servicios de ahorro y crédito, el enfoque evidenció serias limitaciones para 1) aumentar la capacidad productiva, 2) mejorar las condiciones para la innovación y la adopción tecnológica, 3) fomentar el inicio de nuevos emprendimientos para la generación de autoempleo, y 4) reducir la pobreza rural (Hulme y Mosley, 1996; Dawson y Jeans, 1997: 6; Berger, 1989). En segundo lugar, la presión puesta sobre las instituciones para aumentar la eficiencia en sus servicios y lograr la sostenibilidad financiera produjo una tendencia hacia créditos de corto plazo, principalmente créditos comerciales y de consumo (Otero, 1997: 29). Al mismo tiempo, los prestamistas comenzaron a seleccionar actividades productivas de menor riesgo y a los agricultores económicamente más viables (Dawson y Jeans, 1997: 7-8). En consecuencia, aun cuando se insistió en la necesidad de participación y protagonismo de los usuarios, se evidenció una clara exclusión de aquellos pobladores más pobres o menos “viables”. Como una respuesta a estas debilidades y problemas surge a partir de los años ochenta lo que podríamos denominar una primera generación de microfinanzas.

El enfoque de las microfinanzas: primera generación

Las instituciones de microfinanzas (IMF), también conocidas como Instituciones de Microcrédito (IMC), se fueron desarrollando bajo diferentes formas legales. Algunas surgieron como ONG (muchas de ellas hoy transformadas en instituciones reguladas por el Banco Central), y otras como cooperativas y sindicatos de crédito, bancos comerciales, así como programas implementados desde el sector público. Se las denomina “micro” por el tamaño reducido de sus transacciones, depósitos de ahorro y créditos; y “finanzas” porque el propósito central fue la provisión de servicios financieros seguros y confiables para el sector de microempresarios o pequeños productores (Microfinance Gateway Library, 2001).

Las IMF comparten prácticamente todas las características del enfoque de los mercados financieros. Estas instituciones procuran desarrollar y expandir un mercado de ahorro y crédito donde se encuentran los pequeños emprendedores y en esas zonas donde los bancos comerciales no tienen llegada. También acá se busca ofrecer una amplia gama de servicios (por ejemplo, crédito, ahorro y seguros), se cobran tasas de interés positivas, y se pretenden altos niveles de repago, junto a una reducida mora y condonaciones de deuda. Se asume la necesidad de consolidar un mercado financiero para los microempresarios a partir de la construcción de IMF sostenibles.

Desde mediados de los años ochenta han surgido y expandido diferentes IMF,⁹ destacándose los siguientes ejemplos: 1) el *BancoSol* de Bolivia, que comenzó como ONG en 1986 y se transformó en 1992 en un banco comercial con licencia del Banco Central en 1992 (Mosley, 1996; Otero, 1997: 28-29); 2) el Banco *K-Rep* en Kenia que comenzó en 1984 (Mutua, 1997: 30); 3) el Banco *BRI* de Indonesia, que comenzó con el servicio de microcréditos en 1984 (Robinson, 1997: 24); y 4) el Banco *Graneen* que surgió en Bangladesh en 1983, y ya se encuentra en más de 66 países (Yunus, 1997: 21).

El surgimiento y expansión de las IMF ha dado lugar a un permanente debate, tanto respecto a sus resultados como instituciones de microfinanzas como en cuanto a su real contribución al desarrollo rural. Por un lado, quienes resaltan sus logros se apoyan en los siguientes argumentos: 1) se diseminan rápidamente y día a día aumentan abriendo nuevas sucursales, lo cual demuestra que sus servicios son demandados; 2) las tasas de interés cobradas permiten cubrir los costos de transacción y –en algunas instituciones– se generan excedentes financieros para capitalizar el fondo disponible; 3) se fueron perdiendo las ideas populistas de los años sesenta y setenta respecto a la necesidad de programas de crédito subsidiado, y se comenzó a hacer “negocios” financieros en áreas rurales al proveer de créditos a aque-

9. Por ejemplo, la cartera de clientes de la organización Acción Internacional (una agencia de ayuda para el desarrollo sin fines de lucro) creció desde 13.000 usuarios en 1987 a 285.000 en 1998. Otro ejemplo está dado por el Banco Solidario de Bolivia, cuya cantidad de prestatarios en el año 1998 ya superaba la mitad del total de clientes del sistema bancario formal de ese país (UNITED NATIONS SECRETARIAT, 1998: 3).

llos que solo habían tenido en alguna ocasión acceso al sistema informal (Chaves, 1997: 102-109).

Por otro lado, hay quienes resaltan sus debilidades o aspectos negativos. El primer problema que se le atribuye a este enfoque, es el haber asumido como premisa que los mercados financieros en los países en desarrollo se caracterizan por una competencia perfecta, lo cual permitiría un libre juego entre oferta y demanda. Esto no es así, ya que en el campo de las microfinanzas –como en otros mercados de bienes y servicios– también existe una tendencia hacia mercados financieros monopólicos y –en consecuencia– excluyentes (Hulme y Mosley, 1996: 4-5; Braverman y Guash, 1986: 1258-1260).

El segundo problema de las IMF, muy relacionado con lo anterior, es el impacto que tuvo para el acceso de potenciales clientes la pretendida sostenibilidad financiera. Sin duda, en el afán de obtener una buena cartera de clientes, muchas IMF tendieron a la selección del “mejor” prestatario; esto es, se priorizó como tomadores de crédito a aquellos productores con mayor capacidad de gestión comercial y menor riesgo. Como resultado, hubo una exclusión de los pequeños productores “no-viables” o de aquellas actividades productivas más riesgosas (Morduch, 1999: 1598-1601; Aguilera, 1997; Hulme, 2000: 26-28; Galarza y Alvarado, 2001: 20-21).

Si bien se han resaltado los resultados positivos de estos enfoques, sobre todo al compararlos con el limitado impacto de casi tres décadas de crédito subsidiado, la controversia suscitada en torno al real acceso de los pobres al crédito y servicios de ahorro, y al protagonismo que ellos puedan tener respecto de la gestión de estas entidades microfinancieras, están dando lugar a una segunda generación de microfinanzas.

El enfoque de las microfinanzas: segunda generación

Desde mediados de los años noventa, y a partir de las conclusiones de la Cumbre del Microcrédito en 1997 (Microcredit Summit, 1997), cuyo lema central fue “trabajando por la autosuficiencia financiera de las IMF en función de una efectiva llegada y cobertura hacia los más pobres”, una segunda

generación de microfinanzas parece estar surgiendo (Gibbons y Meehan, 2000). En efecto, bajo el auspicio de una nueva iniciativa del Banco Mundial, conocida como Grupo Consultivo para la Ayuda a la Población Pobre (*Consultative Group to Assist the Poorest*, CGAP), se ha comenzado a planear una serie de estrategias para reconciliar los objetivos de la eficiencia financiera con la cuestión del impacto social y la reducción de la pobreza. Expresado de otro modo, en el campo de las microfinanzas se comenzó a buscar la manera de articular sostenibilidad financiera con redistribución de riqueza y desarrollo.

Más allá de la fuerte influencia que tuvo el libro de Hulme y Mosley (1996), quienes plantean que tarde o temprano las IMF tendrían que hacer una opción estratégica, ya sea por el crecimiento de las instituciones de microfinanzas a través de la selección de clientes solventes o —por el contrario—, por una cobertura del sector pobre, lo cual implica mayor riesgo y menor probabilidad de recupero; el CGAP sostiene que es posible combinar ambos aspectos. A partir del estudio y sistematización de experiencias y programas exitosos en diferentes continentes, se está intentando probar que no necesariamente tiene que existir una solución de compromiso (*trade-off*) entre la cobertura de una gran cantidad de pequeños productores o pobladores pobres y un buen desempeño financiero de las instituciones y programas de microcrédito (Christen *et al.*, 1995 y 1997 y <www.cgap.org>).

Si bien se reconoce que es mucho más costoso llegar a los sectores pobres para otorgar crédito y servicios financieros, el CGAP sostiene que la sostenibilidad financiera de las instituciones no se logra a través de la selección de los mejores usuarios (clientes), sino por medio del diseño y administración apropiada de los programas y servicios de ahorro y crédito. Para ello, el CGAP ha formulado una agenda de trabajo a partir de la cual busca 1) mejorar el diseño y operación de las IMF para profundizar la llegada a los pobres, intentando a la vez alcanzar una adecuada sostenibilidad financiera, 2) diseñar una metodología que permita evaluar el nivel de pobreza al que las diferentes instituciones de microcrédito están llegando (*Poverty Assessment Tool*), y 3) implementar un programa especial para realizar estudios de casos y sistematizar experiencias innovadoras que hayan demostrado una adecuada combinación entre la llegada a los pobres y el desempeño financiero.

En este contexto y sobre la base de una revisión y crítica sobre el ímpetu de la economía de mercado, impulsada en el marco de la liberalización económica durante los años noventa, algunos autores sostienen que es necesario una re-intervención o re-regulación del Estado en los servicios financieros, como una forma de reconciliar los objetivos de eficiencia con las preocupaciones por el bienestar, el impacto productivo y redistributivo de las IMF (Seibel, 1998 b). Además, se ha comenzado a plantear una necesaria “sociedad” entre el sector público y el privado para favorecer –mediante incentivos especiales o subsidios a la innovación– la creación de sistemas bancarios o prestación de servicios financieros en los sectores rurales pobres y así atender una demanda hasta ahora insatisfecha en estos sectores (Lapenu, 2000: 32-36). Otros autores están planteando incluso la necesidad de que el Estado, en lugar de subsidiar a los pobres, subsidie a pequeñas instituciones locales (cajas de ahorro y crédito, y micro bancos) para que sean éstos los que presten servicios financieros a los pobres (Morduch, 1999: 1609-1610).

Si bien aún es limitado el número de instituciones y programas impulsadas bajo esta segunda generación de microfinanzas, se puede afirmar que a inicios del nuevo siglo, ya existen experiencias –aunque incipientes– que han logrado una buena combinación entre cobertura de población rural pobre y una adecuada sostenibilidad financiera institucional (Morduch, 1999; Lapenu, 2000; y otros).

¿CÓMO Y DESDE DÓNDE ANALIZAR EL PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (PSA)?

A la hora de realizar una mirada crítica sobre el PSA, y más allá de su semejanza –en tanto programa de crédito– con alguno de los enfoques descritos, es necesario resaltar que tanto en el campo del financiamiento rural como en el de las microfinanzas hay una permanente disputa entre dos grandes vertientes: 1) los “institucionalistas” (*institutionalist*) y 2) los “benefactores” (*welfarist*) (Woller *et al.*, 1999).

El llamado enfoque “institucionalista” tiene su sustento en la visión más ortodoxa del enfoque de los mercados financieros, y sostiene la necesidad de crear y fortalecer mercados de ahorro y crédito donde no los hay. Este

enfoque considera que las IMF deberían profesionalizarse, perseguir una alta sostenibilidad financiera e –incluso–, generar excedentes para capitalizarse y crecer como tales. Para ello, es necesario ampliar la cantidad y la calidad de sus clientes. Este enfoque sigue los postulados de la “Escuela de Ohio” antes mencionada y ha llevado a modificaciones en las IMF, haciendo prevalecer el eslogan de “*las mejores prácticas*”,¹⁰ adoptado por el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Los ejemplos más notables de este tipo de instituciones son el *BRI* de Indonesia y el *Banco Solidario* de Bolivia (Otero y Rheyne, 1994).

Por otro lado, el denominado enfoque “benefactor”, ha puesto el énfasis en el alivio y reducción de la pobreza. Este enfoque también adhiere a la necesidad de alcanzar una adecuada sostenibilidad financiera, no obstante, sostiene que la cobertura y llegada a la población pobre es más importante que el desempeño financiero. Algunos de los ejemplos más conocidos en esta línea, son las experiencias del Banco Grameen (hoy en varios países) y el sistema de microbancos apoyados por la Fundación Integral Campesina (FINCA) en diferentes países de América Latina (Woller *et al.*, 1999).

El debate sobre estas dos posturas extremas, y sobre cuál es la mejor forma para ayudar a los pobres mediante servicios financieros, se ha venido dando incluso al interior de las mismas instituciones de microfinanzas o programas de microcrédito (Morduch, 1998 y 1999). Sin saberlo quizás, o sin hacerlo explícito, es probable que distintas jurisdicciones del PSA se acerquen más a uno u otro extremo, en función de sus propios principios, aun cuando la operatoria y reglamento de crédito en el PSA sea igual para todo el país. El análisis del PSA es muy relevante, en especial porque se trata de un programa ejecutado desde el Estado y diseñado como una política social orientada a reducir la pobreza rural e integrar a los pequeños productores en la economía. En este, y en otros programas similares ejecu-

10. La idea de “*mejores prácticas*” hace referencia a un grupo selecto de IMF que han demostrado ser efectivos y eficientes en cuanto al manejo financiero de sus servicios. La idea de las “*mejores prácticas*” ha sido criticada por varios autores, no sólo por la dificultad de homologar tales prácticas en otros contextos, sino también porque para la elección de tales IMF no se analizó en profundidad el impacto que las mismas tuvieron en la reducción de la pobreza. Para un análisis detallado de este punto, véanse Seibel (1998 a, 1998 b).

tados por el Estado, donde el énfasis está puesto en la llegada a los pequeños productores, se suele observar un desempeño financiero muy pobre. Por lo general, esto no es visto por las instituciones como un problema, sino hasta que la baja tasa de recupero y ausencia de fondos externos limitan las posibilidades reales de satisfacer la demanda de crédito. Por este motivo, el debate descrito anteriormente acerca de la combinación entre sostenibilidad financiera y cobertura es un aspecto importante a analizar en estos casos; no sólo para explicar su desempeño y problemas, sino para rescatar y apropiarse de experiencias que al respecto han logrado resultados satisfactorios.

Para el análisis del PSA se han tenido en cuenta algunos de los aspectos antes mencionados. Si bien se resaltan los alcances del PSA en tanto política social, el énfasis está puesto sobre su desempeño como programa de crédito rural, y el mayor o menor protagonismo y participación de los usuarios en la gestión de la operatoria crediticia.

El financiamiento rural en Argentina: el caso del Programa Social Agropecuario

Esta sección presenta una breve descripción del contexto y sistema de financiamiento rural en Argentina, para luego concentrarse en el caso del Programa Social Agropecuario. En la primera parte se mencionan los principales servicios de crédito en el sector rural, para resaltar luego la relevancia de un programa como el PSA en cuanto a la atención del sector de pequeños productores. En segundo lugar, se caracteriza y describe al PSA como política social y como programa de crédito rural a la luz de los enfoques de financiamiento descritos en la sección anterior. Finalmente, se evalúa al PSA, resaltando aspectos tales como alcance y cobertura de la población objetivo, desempeño de su sistema de crédito y principales resultados. Este análisis evaluativo combina variables cuantitativas y cualitativas, tomando datos a nivel macro (nacional) y por provincias. Con la intención de mostrar los niveles de heterogeneidad en el comportamiento financiero del PSA se elabora y presenta un *ranking* de provincias, ubicándolas por encima o por debajo del promedio nacional.

Financiamiento rural y participación de pequeños productores en Argentina¹¹

En Argentina, la principal fuente de financiamiento formal en el sector rural se ha concentrado en la banca oficial, responsable por el 80% de los préstamos al sector agropecuario entre 1960 y 1980. La principal institución financiera ha sido el Banco de la Nación Argentina, quien atiende un 44% del total de la cartera de crédito agropecuario. En segundo lugar se ubican los bancos provinciales, quienes en conjunto atienden a un 26% de la cartera; mientras que entre los bancos privados (nacionales y extranjeros) se atiende el 29% restante. A partir de las políticas de liberalización económica estos porcentajes cambiaron, reduciéndose la participación del Banco de la Nación Argentina, y aumentando la participación de los bancos provinciales (muchos de ellos privatizados) y del sector financiero privado (Florentino, 1996).

La oferta de crédito al sector rural se ha concentrado mayoritariamente en el sector de productores capitalizados o empresarios agrícolas de la Pampa Húmeda. Sólo excepcionalmente los pequeños productores han tenido acceso al financiamiento por medio del sistema formal, ya sea del sector público o privado.¹² Para ellos, las principales fuentes de financiamiento (en aquellos casos donde tuvieron acceso) han sido –hasta principios de los años ochenta– los sistemas semi-formales, básicamente las instituciones del llamado Estado de Bienestar (provinciales y nacionales) y ONG abocadas a apoyar los procesos de desarrollo rural. A partir de los años noventa, el sector de pequeños productores comenzó a recibir apoyo financiero de los llamados *fondos sociales* o programas focalizados en la pobreza rural, los cuales se estima han atendido en conjunto no más del 50% de pequeños productores en todo el país (SAGPyA, 2000). Además, el sector de peque-

11. El análisis del financiamiento rural en Argentina no pretende ser exhaustivo, y busca simplemente describir las principales ofertas de crédito para el sector rural. Para un análisis más profundo y detallado sobre los diferentes sistemas y políticas de crédito rural en nuestro país, véase FLORENTINO, 1996.
12. Véase ROFMAN *et al.* (2004) quien ha estudiado recientemente el acceso al crédito formal e informal por parte de los pequeños productores en dos provincias (Chaco y Tucumán).

ños productores ha tenido acceso al financiamiento del llamado sistema informal (almaceneros o “*bolicheros*”, acopiadores, intermediarios, el dueño de la tierra, parientes y amigos, etcétera), realidad que resulta muy difícil de cuantificar, ya que por la falta de información no se puede evaluar su real dimensión (PSA, 1998 a).

El sector de pequeños productores en Argentina ha recibido financiamiento mayormente a partir de los años noventa, por medio de una serie de programas sociales orientados al sector de la pequeña agricultura. Por lo general, estos programas proveen créditos subsidiados y servicios de extensión rural orientados a incrementar la productividad de los pequeños productores y mejorar su inserción en el mercado; sin una mayor participación por parte de ellos en el diseño y gestión de las operatorias crediticias. Algunos programas no proveen financiamiento directo, sino a través del otorgamiento de insumos, mientras que otros financian en forma indirecta a través de la banca pública a los pequeños productores. Los programas más conocidos son: 1) el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PPNEA), conocido como PRODERNEA; 2) el Programa PROHUERTA; 3) el Programa Social Agropecuario, nuestro caso de estudio y quizás la principal política nacional para el sector de pequeños productores minifundistas en cuanto a cobertura, presupuesto y número de proyectos financiados; 4) el Programa Cambio Rural; 5) el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); 4) el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) y 6) el Fondo Especial del Tabaco, que permite el financiamiento de proyectos a través de otros programas.

Otras dos políticas que merecen ser mencionadas son el Programa de Dinamización Productiva Regional (DPR) implementado con fondos del Ministerio del Interior durante prácticamente toda la década del noventa, y el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Estas iniciativas rara vez han financiado proyectos de pequeños productores, concentrando su accionar en sectores urbanos y productores más capitalizados (SAGPyA, 2000).

Aun cuando el sector de las ONG en Argentina no es comparable con el de otros países de América Latina, existen algunas organizaciones que han provisto financiamiento al sector de pequeños productores rurales y que deben ser mencionadas. Las instituciones más importantes son: 1) la Fun-

dación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), 2) el Instituto Nacional de Cultura Popular (INCUPPO), y 3) el Instituto Nacional de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), entre otras de menor envergadura. No obstante la existencia de estas ONG, su cobertura no supera las 4.000 familias y su accionar se concentra sólo en las provincias del noroeste y noreste del país. Además, a partir de la disminución de la cooperación internacional en Argentina, muchas de ellas en realidad se abocaron a prestar asistencia técnica y capacitación a proyectos financiados por el Programa Social Agropecuario y el PROINDER en diferentes provincias (Manzanal, 2000 a).

El sector de las microfinanzas en Argentina tuvo su mayor desarrollo a partir de los años noventa, existiendo en la actualidad cerca de 200 instituciones de microcrédito de diferente envergadura, concentrándose la mayoría en el sector urbano para financiar actividades ligadas a la producción industrial, construcción, comercialización y servicios (Di Lena *et al.*, 2004).

Si bien desde 1998, el Fondo de Capital Social (FONCAP), una iniciativa mixta del Ministerio de Desarrollo Social y el sector privado, viene trabajando en pos de capacitar, fortalecer y financiar a IMF para que funcionen como intermediarias financieras para la provisión de servicios de ahorro y crédito en el sector rural, la cantidad de instituciones y experiencias aún son limitadas. Entre las experiencias iniciadas por FONCAP con pequeños productores en el sector rural, se pueden mencionar las siguientes: 1) Proyecto de Feria Franca de Posadas, con un fondo de crédito de \$65.000 destinado a unos 130 pequeños productores de la zona rural y suburbana que comercializan en conjunto los sábados en la feria, para la compra de insumos, inversiones y mejoras de infraestructura; 2) Proyecto de la Cooperativa Agrícola Ltda. de Picada Libertad, con un fondo de U\$S 750.000 para té y tung, para financiar a unos 2.000 productores, muchos minifundistas; 3) Proyecto Cooperativa Agrícola de Tucumán Ltda., con un monto de U\$S 1.200.000, destinado a unos mil productores minifundistas dedicados al tabaco ubicados al sur de la Provincia de Tucumán, con superficies no mayores a 5 ha y un volumen de producción inferior a 10.000 kg por productor, para financiar compra e industrialización de tabaco, y realizar la comercialización en conjunto; 4) Proyecto Fundación Jujuy 3.000, con un fondo de \$ 50.000, para el financiamiento de capital de traba-

jo para 30 pequeños horticultores de la Finca Pongo en Jujuy, más otros productores de la Quebrada de Humahuaca; y 5) Proyecto Cooperativa de Consumo para Minifundistas y Tabacaleros Río Paraná Ltda., con un fondo de \$ 50.000 destinado a financiar a 45 pequeños productores de yerba mate, para desarrollar una experiencia piloto de compra y venta de este producto (FONCAP, 2004).

Por lo descrito en esta sección, es evidente que el PSA constituye hasta hoy una de las principales –en muchos casos única– fuente de financiamiento para los pequeños productores de nuestro país. De ahí la relevancia que tiene su análisis y la necesidad de optimizar y fortalecer –en la medida de lo posible– su componente financiero.

El Programa Social Agropecuario: perfil institucional y población objetivo

Dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, el PSA inició su ejecución a finales de 1993 como un programa social focalizado en los pequeños productores minifundistas. El PSA es el primer programa destinado para este sector, que es implementado desde el Estado nacional, y llega en forma simultánea a 21 provincias del país.

Aun cuando la provisión de crédito ha sido durante mucho tiempo la principal atracción del programa para los pequeños productores, e incluso el servicio financiero ha captado algo más del 50% de su presupuesto, el PSA se implementa como un programa de desarrollo rural, el cual ofrece, además del crédito, otros servicios no financieros como la asistencia técnica, la capacitación y servicios de apoyo al mercadeo. A partir del año 2000, el PSA comenzó a ejecutar –en paralelo a su operatoria de crédito– el Fondo de Apoyo a las Iniciativas Rurales (FAIR), uno de los componentes del programa PROINDER (antes mencionado). Este fondo está destinado a pequeños productores minifundistas con niveles de pobreza similares o más severos que los usuales beneficiarios del PSA, y consiste en la provisión de fondos (canalizados como subsidios) para inversiones de tipo prediales. Además, el FAIR también ofrece servicios no financieros como la capacitación y la asistencia técnica. Como veremos más adelante, la ejecución en

simultáneo de este componente subsidiado, ha influenciado el comportamiento financiero del PSA.

Según se expresa en el documento de creación del PSA, el mismo está orientado a:

- apoyar a los pequeños productores minifundistas para que puedan aumentar sus ingresos mediante la capacitación, la asistencia técnica y financiera, mejorando lo que ya vienen haciendo, intensificando las producciones actuales, incorporando tecnología, cambiando hacia rubros no tradicionales o integrando la producción con pasos poscosecha; y
- contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas y su organización, a partir de su participación organizada en diferentes niveles, espacios e instancias de la gestión del programa (PSA, 1994).

EL PSA COMO POLÍTICA SOCIAL

El PSA se ha implementado en el marco de las políticas de estabilización y ajuste estructural, lo cual trajo aparejado grandes cambios económicos, sociales y políticos, en el marco de una profunda redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Podría decirse que el PSA adoptó como estrategia de intervención gran parte de las premisas planteadas por el Banco Mundial para el alivio a la pobreza; esto es, la puesta en marcha de los fondos de inversión social (FIS) o fondos sociales (FS). De alguna manera, el PSA adoptó los principales elementos que caracterizaron a los FIS como nuevo paradigma de política social en los años noventa, tales como: 1) *mecanismos de focalización* de la población objetivo, para lograr un alto impacto per cápita y así contribuir a reducir la gran heterogeneidad y desigualdad social, acentuada a causa del ajuste estructural; 2) *mecanismos descentralizados*, con articulación y conformación de alianzas estratégicas junto a diferentes entidades públicas y privadas para la ejecución de las acciones; 3) *lógica de recursos concursables*, cubriendo importancia la figura del proyecto como mecanismos para el acceso a los servicios financieros y no financieros; 4) *contratación directa de servicios* a un calificado grupo de técnicos y recursos humanos, especiali-

zados en extensión rural; 5) el fortalecimiento y creación de diferentes *espacios de participación* de la población objetivo; y 6) un relativo grado de *autonomía como organismo administrativo*, diferenciándose claramente de los esquemas burocráticos estatales, e incorporado como personal directivo a personas con experiencia en el sector privado (empresas y ONG) capaces de un manejo más eficiente.

El surgimiento del PSA en un momento de la historia argentina, donde aún se mantenían –al menos en la “cultura” institucional de nuestro país– los principios rectores del Estado Benefactor, hizo que su intervención se diera en la fluctuante e indefinida frontera entre los proyectos de “inversión” y los “sociales” propiamente dichos. Expresado en otros términos, si bien el PSA adoptó una serie de estrategias para ejecutarse bajo principios de eficacia, eficiencia y racionalidad, en el terreno enfrentó a toda una “herencia” de políticas asistenciales y “clientelísticas”, lo cual ha constituido una permanente tensión para su desenvolvimiento. Incluso, una vez “instalado” el programa en las provincias, surgieron a nivel nacional nuevas acciones de tipo asistencial que –de alguna manera– contradijeron la estrategia de promoción iniciada por el PSA.

- La descentralización y participación social

La estructura del programa ha adoptado varios mecanismos de descentralización, como una manera para aumentar la eficiencia y eficacia del gasto, acercando problemas y gestión.¹³ Para desarrollar sus objetivos, el PSA ha diseñado una estrategia concertada y cooperativa de promoción del desarrollo, a través de un modelo de gestión que articula los esfuerzos que realizan

13. En las políticas sociales de los años noventa, la descentralización parte por cuestionar por gigantescos, burocratizados e ineficientes a los sistemas de prestaciones administrados por los gobiernos centrales. Así, los municipios y grupos comunitarios comienzan a ganar un espacio importante en la implementación de proyectos de servicios, infraestructura básica y promoción productiva. Así, la descentralización apunta a reducir los problemas derivados de la concentración de poder y decisión histórica del Estado nacional en la aplicación del gasto público (TAPELLA, 2003 b).

el Estado (Nacional, Provincial y Municipal) y diversas organizaciones de la sociedad civil (ONG, cooperativas, grupos de productores). En sintonía con el estilo de políticas sociales en los noventa, la estrategia adoptada ha requerido la descentralización en la toma de decisiones y la coordinación de distintas acciones dirigidas al sector.

La estrategia descentralizada del PSA cuenta con diferentes órganos, como se describe a continuación. La conducción del Programa, la realiza la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), la cual intenta articular su intervención con otras acciones nacionales dirigidas a los pequeños productores, coordina las acciones en todo el ámbito nacional, planifica y supervisa la ejecución del mismo.

En el ámbito provincial la descentralización se ha cristalizado mediante la creación de Unidades Provinciales (UP), las que tienen como función primaria asegurar la toma de decisiones en forma concertada en lo referente a estrategias, focalización y aprobación de los proyectos y solicitudes de crédito. Cada UP está integrada por seis miembros: el coordinador provincial que representa al PSA y a la SAGPyA, dos representantes de los pequeños productores elegidos por los beneficiarios en encuentros provinciales, un representante del Estado provincial (designado por el Ministerio o Secretaría de Agricultura provincial), un representante de las ONG de actuación en la provincia respectiva (elegido por las mismas ONG) y un representante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

La estrategia del PSA se ha caracterizado por crear diferentes espacios de participación. Según se afirma en su manual operativo, desde la formulación de los proyectos, los potenciales beneficiarios participan de reuniones para identificar los principales problemas y diseñar un proyecto, a través del cual se solicita el apoyo financiero y técnico al Programa. Además, las UP han funcionado como espacios de participación y articulación entre diversas instituciones vinculadas al sector y –además–, constituyen el espacio más importante para la participación de los beneficiarios (PSA, 1994, 1998 a, y Bordelois, 2002). No obstante ello, y como se verá más adelante, el real protagonismo de los usuarios en las operatorias crediticias no ha sido una constante, viéndose limitada la participación del sector.

- Transferencia de recursos del PSA

Hasta el año 2004, el PSA había transferido \$35.418.339 en concepto de financiamiento a proyectos (transferencias directas). Para ello, además de los fondos de presupuesto, ha contado con un fondo de recupero de créditos (fondo rotatorio) de \$12.832.876, y aportes del Fondo Especial del Tabaco (FET), el Gobierno de la provincia de La Rioja, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y de un fondo especial por emergencia agropecuaria en la región patagónica. Desde 1993 el PSA ha atendido a unas 44.860 familias de pequeños productores (aproximadamente el 30% de la población de pequeños productores en condiciones de ser beneficiarios), quienes han participado en unos 7.200 Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA) que recibieron –además del servicio financiero– capacitación, asistencia técnica y apoyo a la gestión comercial (ProgPSA, 2004).

EL PSA COMO POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL

El PSA surgió a inicios de los años noventa, cuando el enfoque de las microfinanzas ya se había expandido a nivel internacional, incluso en Latinoamérica y Argentina. No obstante, de acuerdo a su estructura institucional, objetivos, metodología y herramientas de intervención, el Programa ha adoptado las principales características del enfoque productivo, típico en la década del sesenta y setenta, en el cual el crédito subsidiado era considerado un medio para aumentar la producción y mejorar ingresos del sector de pequeños productores rurales. En los próximos párrafos se describe y caracteriza la política de crédito del PSA a la luz de los enfoques de financiamiento rural descriptos en la primera parte de este informe.

La caracterización del PSA, a la luz de los enfoques o escuelas de financiamiento rural, no supone identificar en él un reflejo puro de los enfoques descritos en la primera parte del informe. No obstante, sí es posible identificar la presencia mayoritaria de las particularidades de alguno de los enfoques, para observar luego hasta qué punto los logros y dificultades de la experiencia analizada se asemejan a los resultados expresados por los modelos.

- La intencionalidad del PSA

Lejos de intentar crear o fortalecer mercados financieros en las zonas rurales, lo cual sería la principal finalidad del enfoque de los mercados financieros, la asistencia financiera en el PSA ha sido vista como una acción

“[...] destinada a apoyar a los pequeños productores minifundistas en actividades agropecuarias realizadas en forma asociativa, en el marco de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA), que apoyan la creación o fortalecimiento de actividades productivas generadoras de bienes o servicios agropecuarios y agroindustriales. De la misma manera, se estimula la producción para el autoconsumo para mejorar los niveles de vida de la población rural” (PSA, 1998).

Si bien el componente financiero es muy importante en el PSA, y representa algo más del 50% de su presupuesto histórico, el crédito se entrega junto a otros servicios no financieros como la asistencia técnica, la capacitación, el apoyo al mercadeo y a la organización, lo cual acerca al Programa al *enfoque de crédito productivo*.

Según el Reglamento de crédito del PSA, los servicios no financieros mencionados anteriormente, están destinados a “[...] promover el desarrollo de actividades que aporten a la reconversión productiva, mediante a) el cambio hacia rubros no tradicionales; b) la diversificación incorporando nuevos rubros; c) la integración vertical incorporando pasos post-cosecha y d) la intensificación de sus actuales producciones incorporando tecnología” (PSA, 1998).

Así, cuando se otorga el crédito, los beneficiarios se comprometen a recibir asistencia técnica para la ejecución del proyecto. En este sentido, para el PSA el crédito es visto como un “instrumento” que contribuye a crear condiciones de inserción del pequeño productor en la economía. Además, el crédito junto a los servicios no financieros colocan al PSA muy cerca del *enfoque benefactor*, ya que expresa la decisión de las autoridades de gobierno de priorizar acciones tendientes a reducir la pobreza, mejorar los niveles de producción e ingreso, y mitigar los procesos de migración del campo a la ciudad. Estas prioridades, como veremos más adelante, han

“moldeado” la metodología de trabajo del PSA, lo cual tiene consecuencias en el desempeño financiero del mismo, y también en el nivel de involucramiento y participación respecto de la capacidad de decisión del pequeño productor sobre los recursos transferidos.

Lo antes apuntado se observa claramente en los informes de monitoreo y evaluación realizados sobre el Programa,¹⁴ los cuales al hacer referencia a los logros del PSA, enfatizan sobre aspectos tales como el número de beneficiarios y grupos de pequeños productores atendidos y la manera cómo el crédito permitió el acceso a nueva infraestructura y tecnología, el aumento de la producción, la cantidad y tipos de animales, etcétera. El comportamiento financiero, en especial la tasa de recupero y el índice de mora, ha sido una preocupación totalmente secundaria del PSA, al menos hasta 1998, cuando una creciente demanda por crédito no pudo ser atendida debido a la reducción del presupuesto anual del Programa y la insolvencia del Fondo de Recupero del mismo. A partir del año 2000, la ejecución del FAIR (PROINDER), el cual consiste en el otorgamiento de subsidios a un sector levemente más pobre que el usual beneficiario del PSA, atrajo toda la atención del *staff* del Programa, limitando nuevamente la preocupación por el desempeño financiero del mismo. No obstante, como se verá más adelante, el FAIR tuvo un impacto moderado en el comportamiento financiero del Programa (en especial el nivel de repago de créditos), toda vez que para acceder a las donaciones, los actuales beneficiarios del PSA debían estar al día con el crédito otorgado por el Programa.

CRÉDITO “DIRIGIDO”

Sin duda, el crédito en el PSA es visto como un “instrumento” de desarrollo. En consecuencia, los fondos de crédito se “dirigen” hacia la adquisición de determinados insumos e inversiones, y al pago de ciertos servicios. En función de ello se han definido condiciones especiales para el acceso, el uso y la devolución de los créditos.

14. Véanse PSA (1996, 1998 a, 2001), SAGPYA (2000), MARTÍNEZ-NOGUEIRA (1996), BENENCIA (1997) y SAGPYA (2004)

Como programa de crédito dirigido el PSA ha diseñado tres líneas de apoyo financiero al sector beneficiario. Primero, los denominados *proyectos de fortalecimiento del autoconsumo*, orientados a estimular la producción destinada a la subsistencia familiar. Estos proyectos representan para el PSA un subsidio, el cual debe ser “retornado” por los beneficiarios por medio de especies a instituciones de su comunidad. Entre 1993 y el 2004, ese tipo de proyectos ha representado en promedio un 19% del total presupuestario, y ha permitido atender a un 45,6% de la población beneficiaria.¹⁵

Segundo, los *Emprendimientos Productivos Asociativos* (tradicionales), los cuales están destinados a apoyar actividades productivas ya conocidas por los beneficiarios y destinadas al mercado. En este caso, la amortización del crédito se pauta en función del tipo de actividad y el destino de los fondos. Esta línea ha representado en promedio un 26% del total presupuestario, pero tuvo picos iniciales de 80%, y luego fue reduciéndose con el tiempo (por problemas presupuestarios y baja capacidad de recupero). Bajo esta línea el PSA atendió prácticamente al 50% del total de los beneficiarios.

Tercero, los *Emprendimiento Productivos Asociativos* (innovadores), los cuales están orientados a desarrollar nuevas alternativas productivas o incorporación de tecnologías no conocidas por los pequeños productores (más riesgosas) o la iniciación de pequeñas agroindustrias. En este caso, la amortización del crédito también se pauta en función del tipo de actividad y el destino de los fondos, pero el interés es inferior a la línea anterior, dado el mayor riesgo que una actividad nueva conlleva. Esta línea ha representado sólo el 7,2% del total presupuestario, atendiendo a casi el 5% del total de familias beneficiarias.

Otro de los aspectos que caracterizan al PSA como un enfoque de *crédito dirigido* está dado por las determinaciones fijadas en el Reglamento de

15. Si bien en el reglamento de crédito se determina que el monto para este tipo de proyectos debiera representar el 5% del total del presupuesto, y excepcionalmente el 10%, en la ejecución total se observa que hasta el año 2000 este tipo de proyectos se llevó el 12,4%, y a partir de ese año fue ascendiendo hasta llegar al 60% del total. Esta tendencia tiene dos motivos: 1) el deterioro de las condiciones de los pequeños productores y el presupuesto del PSA, que obligó a priorizar proyectos de bajo monto para poder atender a una mayor cantidad de familias; y 2) la ejecución a partir de 2000 del FAIR del PROINDER, en el cual todas las transferencias son consideradas una donación.

Crédito respecto al uso del dinero. En él se define el tipo de actividades productivas que pueden financiarse y un conjunto de bienes o servicios que pueden ser adquiridos con el crédito. Para cada caso, se ha definido además, el período de gracia y amortización posible, sobre la base del cual se acuerda cada préstamo.

Además de determinar qué tipo de actividades pueden ser financiadas, el Reglamento de Créditos especifica los montos topes de cada línea, los cuales fueron hasta el año 2001 (antes de la devaluación) de: \$1.200 por familia, y \$50.000 como máximo EPA. El destino de estos fondos también está pautado por el Reglamento de Crédito del PSA, donde se determina qué rubros se pueden financiar y cuáles no.

Como enfoque de crédito dirigido, el PSA también ha pautado en su Reglamento de Crédito los plazos y forma de devolución, criterios que son utilizados por la Unidad Provincial para la concesión de los préstamos. A modo de ejemplo, se mencionan algunas de las especificaciones: “(a) para formación de cultivos permanentes: hasta 7 años; 2) para formación de cultivos semipermanentes: hasta 4 años; 3) para construcción o mejoras de pequeñas instalaciones rurales como cercos, galpones, etcétera: hasta 6 años; 4) para adquisición de máquinas y equipamientos de vida útil inferior a 5 años: hasta 24 meses; 5) para adquisición de pequeñas herramientas: hasta 24 meses; 6) para adquisición de animales de trabajo: hasta 5 años; etcétera” (PSA, 1998).

Las condiciones para acceder al financiamiento, también caracterizan al PSA como un enfoque de *crédito dirigido*, el cual suele contemplar largas listas de requisitos. A continuación se presenta una síntesis de los requisitos más importantes planteados en el Reglamento del Crédito y Manual Operativo del PSA (PSA, 1994 y 1998), lo cual demuestra la “direccionalidad” que tiene el componente financiero del Programa. Para acceder al crédito, los beneficiarios deben:

- estar organizados u organizarse en grupos de al menos seis personas –de diferentes unidades de producción minifundistas y diferentes hogares “ollas”– bajo distintas modalidades: grupo de hecho, consorcio, asociación civil sin fines de lucro, cooperativa, etcétera.
- completar y entregar el formulario pertinente, que consiste en la formu-

lación de un proyecto, el cual incluye: a) relevamiento de información familiar, b) diagnóstico participativo del grupo, c) descripción y formulación del proyecto, d) evaluación económica del proyecto, e) diseño y solicitud del crédito.

- acompañar la presentación del formulario con una carta manuscrita del grupo, explicando: a) las razones y objetivos de su solicitud, b) la actividad a realizar y cómo piensan hacerlo, c) fortalezas y debilidades del grupo.
- en caso de contar con institución de apoyo, el formulario debe estar acompañado de una carta de la institución señalando: referencias sobre el grupo de base, grado de homogeneidad/heterogeneidad del grupo, fortalezas y debilidades del mismo.
- acompañar el proyecto con un plan de asistencia técnica de la institución de apoyo o de un técnico particular que se hará cargo de brindar el servicio de asistencia técnica para contribuir al logro de los objetivos del proyecto.
- presentar (en algunas provincias) un reglamento de trabajo conjunto o los estatutos de la organización (en caso estar formalizada).

Estos requisitos son propios de los programas basados en la modalidad del crédito dirigido, donde el margen de acción y participación en el diseño de la operatoria crediticia por parte de los pobladores es muy limitada. Además de ello, la crítica de muchos autores respecto de esta práctica tiene que ver con lo burocrático, lento y complicado de este proceso, junto al bajo nivel de apropiación del proyecto, el cual –muchas veces– responde más a los intereses institucionales que al de los usuarios.

- **Crédito supervisado**

En la mayoría de los programas donde se adoptó un enfoque de crédito productivo, se adoptan mecanismos tendientes a controlar el uso de los recursos, por ello a este enfoque también se le denomina crédito supervisado. La crítica a esta modalidad de financiamiento, sostiene que el crédito es un bien fungible, por lo que difícilmente su uso pueda ser “controlado”, mien-

tras que al hacerlo se aumenta considerablemente el costo de transacción del Programa.

El PSA ha adoptado este tipo de mecanismo. Para ello, solicita a los beneficiarios que presenten un informe administrativo financiero para rendir los gastos realizados con el crédito, además de un informe de avance semestral donde se dé cuenta de las actividades realizadas. Si bien en la mayoría de los casos, según expresan los informes de monitoreo y evaluación externa realizados sobre el PSA (Martínez-Nogueira, 1996; e informes de monitoreo por provincias), un alto porcentaje del dinero fue empleado para adquirir los bienes e insumos planificados, también se observa que 1) muchos proyectos pagaron jornales a terceros por encima de lo acordado, es decir se “sobrejornalizó” el proyecto, 2) no siempre las semillas adquiridas eran “originales” o de “primera multiplicación”, según lo comprometido, y 3) muchas veces compraron bienes “no financiables” según lo establece el Reglamento de Crédito del PSA.

Por otro lado, la asistencia técnica, que es provista como un servicio de promoción no financiero, sirve también a los efectos de “*supervisión*”. El PSA pauta, en sus convenios de préstamo, que los productores tomadores del crédito están obligados a participar de estas actividades de asistencia técnica, las cuales serán provistas como un subsidio al grupo. La asistencia técnica busca —entre otras cosas— orientar a los productores para la correcta adquisición de los bienes adquiridos con el crédito, y así limitar el riesgo por fallas en el proyecto. Según Benencia (1997), la función de *supervisión* que sobre el uso del crédito tienen que desarrollar los técnicos de terreno (relación coercitiva), muchas veces deteriora la relación entre productor y extensionista rural, la cual está pautada como una relación de enseñanza-aprendizaje de tipo horizontal.

- Crédito subsidiado y condiciones “blandas”

Una de las características propias del enfoque productivo se relaciona con la presencia de créditos pautados a tasas de interés muy baja y con condiciones muy accesibles y blandas para su devolución. En este enfoque la premisa

es que el pequeño productor no puede pagar una tasa de interés positiva, y que las condiciones de pago deben ser “accesibles”. El PSA tiene tasas de interés subsidiadas¹⁶ del 6% anual sobre saldos para proyectos tradicionales y del 4% para proyectos innovadores.

Además, las condiciones de pago son muy accesibles, contemplando plazos de amortización de hasta 7 años, con dos años de gracia, para proyectos destinados a inversiones o capital fijo. Si bien existe una tabla que determina los plazos de amortización según tipo de actividad y destino del préstamo, por lo general –según se ha manifestado en varias de las entrevistas mantenidas con el personal del PSA– existen concesiones especiales para productores más pobres o proyectos cuya actividad es más riesgosa (Benencia, 1997). Incluso, para proyectos innovadores, cuyo riesgo y rentabilidad es incierto o no ha sido suficientemente evaluado, existe la posibilidad de subsidiar parte del crédito destinado a jornales propios afectados al proyecto.

Así mismo, frente al inicio del PROINDER, el cual –como se dijo– ofrece un financiamiento no reintegrable destinado a inversiones prediales, se dispuso condonar la deuda correspondiente a aquellos bienes financiados por PSA, que también financia PROINDER. Este reajuste o condonación consistía en el tratamiento a fondo perdido de hasta el 50% del monto invertido en los rubros estipulados, siempre que el productor se encontrara al día con sus obligaciones de pago (intereses y cuotas de amortización). En la práctica, según se desprende del sistema informático para la administración del crédito (ProgPSA, 2004), la mayoría de las provincias condonó el total de los montos cuyas actividades ahora se financian por PROINDER, y sólo excepcionalmente se “sancionó” a productores que habían incumplido su compromiso de repago.

La política de coerción definida por el PSA frente a la falta de pago, no parece haber sido una preocupación del programa, ya que en la práctica, rara vez se ha cumplido. No se exigieron garantías reales, y el interés punitivo casi nunca ha sido cobrado. Sólo algunas provincias han enviado un listado

16. Por tasa de interés subsidiada, se hace referencia a una tasa que no permite cubrir el costo de prestar el dinero, e incluso –en muchos casos– no cubre el porcentaje que representa la inflación en el dinero prestado.

de morosos, y –en muchos casos– las instituciones que debían difundirlo no han actuado en consecuencia, lo cual expresa la predominancia de una “cultura” del subsidio. También, en varias ocasiones, productores que se encontraban en mora con el Programa, han recibido apoyo financiero de otras instituciones nacionales y provinciales, e incluso, del mismo PSA. Finalmente, hay que destacar que –frente a los morosos– el PSA no sólo no inició acciones legales para recuperar el crédito adeudado, sino que tampoco pudo recuperar los bienes adquiridos con el crédito asignado. Expresado en otros términos, más allá de las normas y sanciones definidas en el Reglamento de Crédito, el PSA adoptó en la práctica condiciones extremadamente blandas y contradictorias. Para la mayoría de los productores entrevistados, “[...] si en el PSA no se devuelve un crédito, no pasa nada”.

- El fondo rotatorio

Aun cuando la sostenibilidad financiera del PSA no ha sido una preocupación inicial del Programa, en el Manual Operativo (PSA, 1994) y Reglamento de Crédito (PSA, 1998) se diseñó la figura de un fondo rotatorio o fondo de recupero, el cual sirve a los fines de realizar los depósitos de devoluciones y como fondo para otorgar nuevos préstamos. Entre 1993 y el 2003, un 25,39% de los créditos otorgados por el PSA fueron financiados desde el Fondo Rotatorio (ProgPSA). Hasta el año 2000 el fondo rotatorio funcionó en forma centralizada y fue administrado por la UTCN, quien enviaba los fondos mediante los mismos procedimientos utilizados para el presupuesto anual, asignado al Programa por el Ministerio de Economía. Según lo definido por el Programa, el fondo de recupero sólo podía utilizarse para financiar nuevos créditos; no obstante, en algunos casos, por ejemplo cuando el presupuesto del PSA no fue asignado, se hizo uso de estos fondos para financiar costos de asistencia técnica y parte del personal. Esto deterioró la imagen que sobre el uso del fondo existía y motivó a solicitar la descentralización del mismo para ser administrado desde las UP en las provincias.

Análisis evaluativo del PSA: lecciones desde la experiencia

Como se mencionó en la introducción, el análisis evaluativo del PSA contempla al mismo como política social y como programa de crédito. En tal sentido, se ha prestado atención no sólo a sus resultados productivos y sociales (reducción de pobreza y mejoramiento del ingreso), sino a aspectos tales como la sostenibilidad financiera, la capacidad de cobro y re-ubicación de créditos, y el nivel de acceso y participación que los usuarios tienen del sistema de créditos.

El análisis de los impactos sociales del PSA es una tarea compleja, ya que los resultados del PSA y sus efectos en el medio rural son diferentes según sea 1) el contexto macroeconómico del cual se trate, ya que, por ejemplo, la situación social y económica nacional fue muy diferente en el año 1995 que en el 2001 ó 2002, lo cual representa un factor externo que opaca el análisis interno de cada unidad doméstica; 2) la provincia o región a la que se haga referencia, ya que hay alta heterogeneidad entre provincias, por factores coyunturales como emergencias agropecuarias y también por factores estructurales de cada zona, y 3) por el propio desempeño del PSA, el cual ha variado según provincias y –dentro de ellas– según la época que se analice. No obstante estas limitaciones, y aun reconociendo que el objetivo de este estudio es concentrarse sobre el comportamiento financiero del PSA, se señalan algunos de los principales logros y limitaciones del PSA en tanto política social, primero, para luego focalizar sobre el componente financiero. Para ello, se han usado fuentes secundarias de información, a partir de estudios evaluativos realizados con anterioridad.¹⁷

EL PSA COMO POLÍTICA SOCIAL: IMPACTO SOCIAL Y PRODUCTIVO

Es indudable que el aumento de la pobreza rural en Argentina, fruto de las políticas de liberalización y ajuste estructural aplicadas desde finales de los

17. Los principales trabajos consultados son: MARTÍNEZ-NOGUEIRA (1996), BENENCIA (1997), PSA (1998 a), MANZANAL (2000 a), RODRÍGUEZ BILELLA (2004) y ALLUB (2000).

años ochenta, ha dado lugar a un conjunto de programas sociales con un especial énfasis por la llegada a los pobres y la reducción de las condiciones de exclusión. Es evidente que desde el surgimiento del PSA, la premisa de llegar a los más pobres entre los productores y revertir su situación ha guiado su intervención. Así, el PSA ha desarrollado una valiosa experiencia en el campo del desarrollo rural, a través de la provisión de crédito subsidiado, asistencia técnica y capacitación a sectores que –en la mayoría de los casos– nunca antes habían sido sujetos de la política social estatal (tanto nacional como provincial). El PSA ha demostrado tener muy buenos resultados en cuanto política social, no sólo por los servicios provistos, sino por haber aumentado mediante su intervención la “visibilidad” del sector de la pequeña agricultura, que –hasta inicios de los años noventa–, había sido prácticamente marginado de las políticas económicas y sociales de nuestro país.

Con relación a la estrategia de *focalización*, el PSA ha demostrado un muy buen nivel de llegada a los pequeños productores definidos como población objetivo. Según Martínez-Nogueira (1996), al menos el 86% de los productores atendidos por el PSA se encuentran dentro de la población objetivo definida por Programa, tendencia también confirmada por los informes de monitoreo de diferentes provincias (Benencia, 1997). Esto tiene gran importancia, toda vez que la crítica académica y la experiencia de otros programas focalizados muestra que este tipo de estrategias suelen tener dos tipos de problemas: 1) *errores tipo “E”*, expresado como una imposibilidad del programa para alcanzar la población objetivo, lo cual produce “exclusión” de potenciales beneficiarios; y 2) *errores tipo “F”*, expresados como una incapacidad del programa para evitar la inclusión de pobladores no focalizados, lo cual se manifiesta, por ejemplo, mediante la “filtración” de productores más capitalizados.¹⁸ En comparación con otros programas nacionales, no sólo el PSA ha demostrado tener muy pocos errores tipo “E” y “F”, sino que de acuerdo al estudio de Martínez-Nogueira (1996) más del 90% de los entrevistados manifestaron que el PSA fue el primer programa que les permitió acceder al crédito y la asistencia técnica.

18. Para profundizar sobre estrategias de focalización, su crítica y resultados, véanse CORNIA y STEWART (1995) y TAPPELLA (2003 b).

Al menos tres factores –entre otros– pueden haber favorecido un buen desempeño del PSA como programa focalizado. Primero, el alto nivel de heterogeneidad social y desigualdad propio de la estructura agraria argentina, hace más sencillo –al menos en algunas regiones– orientar una política social de este tipo.¹⁹ Segundo, la decisión del PSA de facilitar la participación de los representantes de los pequeños productores en las Unidades Provinciales (UP), ha facilitado una adecuada focalización, en tanto al conocer la zona o región los beneficiarios brindan orientaciones respecto a la selección de áreas específicas no atendidas, el perfil de los nuevos aspirantes y la factibilidad de los proyectos y actividades.²⁰ Tercero, y quizás el más importante, el PSA ha diseñado un criterio de focalización basado en una combinación de variables, lo cual no es muy usual en este tipo de programas. Esto puede observarse al analizar los criterios de elegibilidad definidos por el PSA (perfil del beneficiario), donde se combinan variables relativas al nivel de capital, el ingreso predial y extra-predial, la ubicación geográfica (zona rural), la organización familiar de la producción y la mano de obra utilizada, entre otros aspectos secundarios. Aun cuando dentro del perfil del beneficiario del PSA se pueden distinguir sub-tipos sociales, los criterios utilizados por el PSA han permitido una buena llegada a su población objetivo.

Con relación a la *participación* y la *descentralización*, aspectos centrales de una política social, tanto Manzanal (2000 a y 2003) como Martínez-Nogueira (1996) acuerdan que el PSA tuvo un papel protagónico y exitoso al crear espacios de participación de los beneficiarios al interno del programa, y desarrollar capacitaciones para fortalecer la participación de ellos en diferentes ámbitos de la sociedad civil. No obstante, como se verá en el análisis de la operatoria de crédito, el involucramiento de los

19. Muchos autores se han manifestado a favor de la implementación de políticas selectivas o focalizadas cuando existe gran heterogeneidad social, tal como sucede en Argentina. Para profundizar sobre este tema, véanse ECHENIQUE (1992), de JANVRY y SADOULET (1999), MURMIS (1986), MANZANAL (1988, 1990, 1999, 2000a y b) y GIARRACA (1990).
20. El uso de mecanismos de focalización participativos o autofocalización es cada vez más usado. Para profundizar sobre este tipo de estrategias, véanse ADAMS (1999), SEN (1995) y SIMANOWITZ (2000).

beneficiarios en la gestión del fondo de recupero o bien en el diseño del crédito que se les otorga tienen limitaciones.

El análisis de los *resultados productivos, tecnológicos y económicos* del PSA exceden el alcance de este estudio. Por otra parte, la influencia de las fluctuaciones macroeconómicas en el sector rural de nuestro país, hacen difícil ponderar cuantitativamente la manera por la cual los proyectos apoyados por el PSA puedan haber impactado en sus sistemas productivos y el nivel de ingreso familiar. Por ejemplo, la crisis producida en el sector agrícola argentino como consecuencia de la devaluación de la moneda brasilera en 1997; o la propia devaluación del peso, respecto al dólar, a inicios del 2002, representan cambios que opacan cualquier logro que –en términos de ingreso– haya tenido un pequeño proyecto productivo. Además, no existe información estadística confiable que permita valorar el denominado año “cero” de los proyectos, para estimar –en consecuencia– el impacto de la intervención en términos de ingreso o generación de nuevas oportunidades de autoempleo.

No obstante, sobre la base de otros estudios de tipo cualitativo,²¹ sí es posible presentar las conclusiones más relevantes respecto a los resultados de la intervención del PSA y los proyectos financiados, sus logros y limitantes. A *nivel micro*, la mayoría de los estudios concluye que el crédito, la asistencia técnica, la capacitación y el apoyo al mercadeo han contribuido –en general– al logro de los objetivos, sobre todo en aspectos tales como 1) aumento de producción y mejoramiento de su calidad y variedad (incorporación de nuevos rubros); 2) adopción de nuevas tecnologías y desarrollo de habilidades productivas; 3) incremento del capital predial familiar a partir de la adquisición de maquinarias y herramientas; y 4) disminución de costos de producción, incorporación de valor agregado y mejoramiento del ingreso.

No obstante, a *nivel macro*, el PSA presenta limitaciones y debilidades de importancia, relacionadas en general con el modelo de Estado propio de los años noventa. Primero, los recursos asignados por el Estado son insignificantes para reducir las desigualdades y generar condiciones básicas que

21. Véanse MARTÍNEZ-NOGUEIRA (1996), BENENCIA (1997), RODRÍGUEZ BILELLA (2004), SAGPyA (2000), ALLUB (2000), MANZANAL (2000 a y 2003), TAPELLA (2003 a y b) y los informes de monitoreo de provincias.

permitan a los actuales beneficiarios una continuidad como pequeños productores. Los montos de los créditos, la discontinuidad en el servicio financiero y la intensidad de la asistencia técnica no siempre son suficientes para generar un impacto sostenible. Además, hay que señalar que prácticamente el 70% de la población potencialmente beneficiaria aún no ha tenido acceso a algún tipo de servicio, sea de asistencia técnica o financiera.

Segundo, hay que reconocer que tanto el PSA como otros programas nacionales (PRODERNEA, PROINDER, PROHUERTA, etcétera), han permitido mejoras de tipo productivo a nivel de las unidades familiares, lo cual contribuye con el aumento de ingresos monetarios y no monetarios de los pequeños productores. No obstante, tal como señala Manzanal (2000 b: 145), ninguno de estos programas ha generado, ni está en condiciones de hacerlo, acciones que permitan una transformación más profunda y duradera, con perspectiva de autosostenerse, superando las restricciones que presenta un mercado recesivo, concentrado y altamente competitivo, sobre el que las familias de pequeños productores no tienen ningún tipo de control.

Tercero, aun cuando el PSA adoptó criterios de elegibilidad claros y –en la mayoría de los casos– ha existido una probada capacidad en alcanzar a la población objetivo, existen demasiados programas y la articulación y coordinación entre ellos es muy limitada. Como resultado se observa superposición de programas, objetivos y población beneficiaria en muchas zonas, y costos administrativos altos con dispersión de esfuerzos. Esto, sin duda, limita el impacto social de este tipo de políticas.²²

EL PSA COMO POLÍTICA DE CRÉDITO: SOSTENIBILIDAD Y DESEMPEÑO FINANCIERO

La mayoría de las fortalezas y debilidades del PSA como política de crédito guardan relación con las lecciones y aprendizajes propios del enfoque de crédito productivo, aplicado en América Latina durante las décadas de

22. Véase ROFMAN *et al.* (2004), quienes analizan los diferentes organismos (públicos y privados, nacionales e internacionales) que ofrecen financiamiento al sector de pequeños agricultores, describiendo sus alcances y limitantes así como dificultades de articulación.

los años sesenta y setenta. En gran medida, los resultados positivos del enfoque de crédito adoptado, tales como una adecuada llegada y profunda cobertura de los pobladores beneficiarios, satisfacción de la demanda en términos de adquisición de insumos, inversiones fijas y equipamiento, y acceso a servicios de transferencia tecnológica, ya fueron señalados como un resultado positivo del PSA al describir sus resultados como política social. En tal sentido, en los próximos párrafos el análisis se concentra sobre los aspectos vinculados a la operatoria de crédito definida y aplicada por el PSA.

- **Análisis de procedimientos, condiciones de acceso y participación de beneficiarios**

Si bien el PSA ha sido considerado uno de los programas sociales nacionales más eficientes de Argentina,²³ el componente de crédito ha adoptado mecanismos de acceso bastante burocráticos y complejos, al menos en comparación con los de los enfoques de las microfinanzas y otros programas de desarrollo rural similares (véase el caso de INDAP en Chile, en INDAP, 1992 a, 1992 b, 1994 y 2003). Como se mencionó al describir la operatoria de crédito, el acceso a este servicio financiero requiere de muchos pasos, entre los cuales conviene destacar la figura del formulario de proyecto.

El formulario, instrumento imprescindible para acceder a un préstamo, tiene más de 50 páginas, no puede ser completado sin la asistencia de un técnico y el proceso de formulación requiere de varias reuniones. Si bien la formulación contempla –además de la solicitud de crédito– otros aspectos tales como el diagnóstico socio productivo, la propuesta tecnológica a implementar, la información para el análisis económico-financiero y el plan de asistencia técnica, esta exigencia no guarda relación con la magnitud del crédito que el PSA otorga. La existencia de estos formularios se sostiene a partir de la necesidad de información básica que permita determinar

23. Se da cuenta de ellos en los diferentes informes de evaluación externa contratados por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Véanse MARTÍNEZ-NOGUEIRA (1996) y SIEMPRO (1997).

fehacientemente el denominado año “cero” del proyecto, esto es la situación *sin* intervención, para poder evaluar en el futuro el impacto del mismo. Aun valorando la importancia de contar con esta información, hay que destacar que: 1) este proceso es generalmente muy lento y muchas veces limita la “oportunidad” del desembolso, cuando el tiempo es “crucial” en actividades agrícolas; 2) los formularios no siempre han aportado información de validez, debido a problemas de formulación, según se expresa en los informes de monitoreo del PSA; 3) el proceso, en general complejo, limita la participación de los usuarios en la formulación y apropiación del proyecto; y 4) aumenta el costo de transacción del componente financiero del Programa.

Por otro lado, aun cuando el PSA ha diseñado una estructura de funcionamiento bastante descentralizada, las condiciones para acceder al crédito han sido prácticamente las mismas en todo el territorio nacional, sin reconocer la amplia heterogeneidad existente entre diferentes regiones y distintos sistemas productivos. Por ejemplo, en provincias o zonas con muy baja densidad de población rural (estepa patagónica o zonas del árido cuyano) el requisito de contar con 4 y 6 integrantes respectivamente para acceder al crédito, ha significado en muchos casos la constitución de emprendimientos asociativos que sólo se reúnen a los efectos del financiamiento. En estos casos, donde no hubo un adecuado nivel de cohesión y actividad grupal, dadas las grandes distancias entre cada unidad doméstica, el resultado ha sido –por lo general– un mal funcionamiento grupal, la desintegración del mismo y –consecuentemente– un aumento de la mora (Benencia, 1997, Martínez-Nogueira, 1996). Para estos casos, un tratamiento individual hubiera sido quizás más efectivo, al menos en términos de sostenibilidad financiera.

Muy relacionado con lo anterior, hay que mencionar otro de los problemas vinculados con una operatoria nacional centrada en la “oferta”, tipo *estándar*. Por ejemplo, el haber fijado montos máximos de crédito y no haber trabajado –al menos durante los primeros años– sobre la capacidad de endeudamiento de los usuarios a la hora de diseñar cada crédito (grupal o individual), llevó a que se otorgue –en algunos casos– préstamos sobredimensionados, y –en otros– montos insuficientes. Esto ha ocasionado que no siempre la inversión sea la más adecuada a cada sistema productivo,

limitando los resultados del proyecto y –en consecuencia– generando problemas de mora.

Por otro lado, y en contraposición con la estrategia participativa adoptada por el PSA, se observa que la participación real que los usuarios de crédito han tenido sobre el fondo de recupero ha sido muy limitada. Si bien la asignación de créditos ha sido siempre una competencia de las Unidades Provinciales, el Fondo de Recupero estuvo hasta 1999 centralizado en la Unidad Nacional, limitando el conocimiento por parte de los productores sobre la gestión de los fondos. Incluso, en algunos casos, cuando el PSA sufrió problemas presupuestarios, se utilizó parte de los fondos de recupero para financiar la estructura del Programa. Si bien esto ha sido saneado recientemente y el Fondo se administra descentralizadamente desde 1999, todavía persiste por parte de los productores un descontento por esta situación, lo cual –sin duda– ha contribuido a una alta mora (motivada por amplia incertidumbre respecto al destino de los repagos y su posibilidad real de ser redistribuidos como nuevos créditos en la zona).

La participación de los beneficiarios en cuanto a la operatoria de crédito, presenta además otras limitaciones. Por ejemplo, el soporte informático (ProgPSA) es un programa poco “amigable” y su manejo es bastante complejo. Aún cuando el ProgPSA se ha mejorado desde su primera versión, según los coordinadores (PSA, 1996), los beneficiarios del programa no confían totalmente en los reportes que este soporte emite, generando confusiones respecto a las tasas de interés y montos a ser pagados. Todo esto, deteriora indudablemente la confianza y credibilidad institucional del PSA.

- El desempeño financiero del PSA

El desempeño financiero del PSA se ha visto afectado tanto por factores externos como por aspectos internos. En esta sección se analizan ambos aspectos. No obstante, y aun cuando es importante señalar la influencia que las variables externas tienen sobre el desempeño financiero del Programa, poco se puede hacer a nivel institucional para modificarlos, por lo cual son variables a ser consideradas como parte del contexto de la intervención. Sí, en cambio, es importante dar mayor relevancia al análisis de las variables

internas del PSA, las cuales no sólo constituyen aspectos “manejados” por el programa, sino que son las variables sobre las que es necesario intervenir para mejorar el comportamiento financiero.

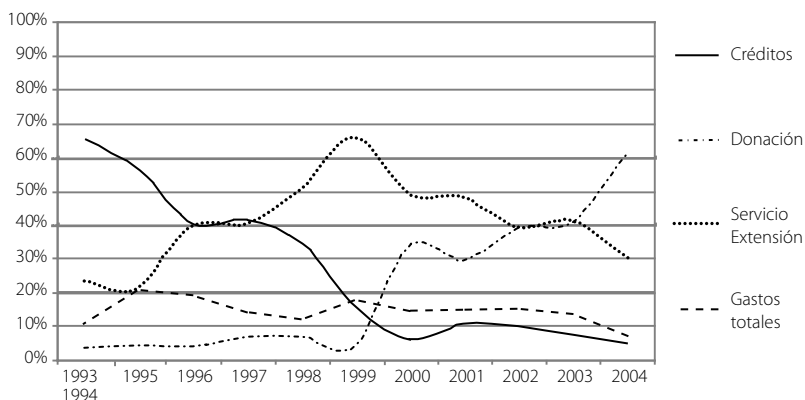
Sin duda, el perfil institucional del PSA, caracterizado por la adopción de condiciones “blandas”, instrumentos y marco legal inapropiado y ausencia o baja eficacia en cuanto a acciones de coerción, ha generado un pobre desempeño financiero en tanto programa de crédito. El PSA tiene –en promedio– una tasa de recupero muy baja y un índice de mora muy alto. El fondo de recupero no es sostenible, tanto en términos de sostenibilidad operativa (falta de capacidad para cubrir los costos de transacción) como en cuanto a sostenibilidad financiera (completa dependencia de fondos externos para ampliar la cartera de clientes).

Para profundizar el análisis del desempeño financiero del PSA, y poder evidenciar cómo fue evolucionando desde su inicio hasta la actualidad, se han dado dos pasos básicos. El primer paso se concentra en el análisis de las prioridades institucionales respecto a la distribución de los recursos presupuestarios –expresados en porcentajes sobre el total– según tipo de actividad por año. En otros términos, se analiza la relevancia otorgada al componente crédito respecto de otros rubros como las donaciones, los servicios no financieros (asistencia técnica, capacitación, etcétera) y los gastos funcionales. El segundo paso se concentra en el análisis del desempeño financiero del PSA. Para ello se comparan cuatro indicadores financieros básicos (*Mora, Mora Real, Tasa de Recupero y Efectividad de Cobranza*).

Primer paso: relevancia del crédito sobre la ejecución presupuestaria total

La Figura 1 permite comparar los cuatro rubros básicos sobre los cuales se distribuye el presupuesto total del PSA, tal como se describe a continuación.

Figura 1. Distribución presupuestaria del PSA (nacional)
Rubros principales en porcentaje por año



Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística obtenida de las siguientes bases de datos: 1) Prosoc (utilizado por el PSA entre 1993 y 1997), 2) ProgPSA y PSARen (utilizado por el PSA desde 1997 hasta la actualidad), y SIM (utilizado desde el inicio de PROINDER, en el 2000).

Créditos: incluye toda la transferencia monetaria a grupos de productores que debe ser repagada en dinero (efectivo), lo cual se canaliza mediante la constitución de EPA tradicionales e innovadores.

Subsidios: contempla toda la transferencia monetaria hacia grupos de productores para el desarrollo de proyectos de autoconsumo (donde la devolución se pauta en especies a instituciones locales) y –a partir de 2001– los subproyectos A, B y C de PROINDER, los cuales son considerados una donación para los beneficiarios.

Servicios de Extensión: incluye el total destinado a cubrir honorarios del equipo de apoyo técnico (ETA), más los costos y honorarios de la asistencia técnica a proyectos, la capacitación específica y el apoyo a comercialización.

Costos Totales: incluye los gastos de funcionamiento de todas las Unidades Provinciales más la Unidad Nacional, indispensables para la ejecución de los servicios de extensión y la provisión de créditos.

El análisis de la Figura 1, permite señalar –al menos– tres tendencias importantes que caracterizan el perfil institucional del PSA.

El primer punto a destacar es la manera por la cual el componente de crédito se fue deteriorando con el tiempo. La provisión de crédito fue decreciendo continuamente y, si bien la provisión de subsidios (donaciones) se mantuvo casi constante hasta el inicio de PROINDER a finales de 1999, ésta comenzó a crecer en forma sostenida desde ese entonces. Expresado de otra forma, desde 1993 hasta el 2000, el PSA se fue convirtiendo en un programa de asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercadeo más que uno de crédito rural; toda vez que la proporción de crédito respecto a los servicios no financieros fue decreciendo en términos relativos y absolutos, mientras que los otros componentes fueron ganando importancia.

El PSA comenzó en 1993 en algunas provincias, pero su ejecución a nivel nacional se concretiza a partir de 1994, cuando hubo un altísimo otorgamiento de créditos (\$ 8,8 millones, el 27% del total entregado entre 1993 y 2004). Desde este año, cuando el componente financiero representó un 65% de total de los recursos, su importancia relativa respecto a los demás componente fue decreciendo prácticamente como una constante hasta ocupar menos del 10% del total ejecutado en el 2004. Sólo entre 1997-1998 y 2001-2002 hubo una leve mejoría en cuanto al otorgamiento de créditos, lo cual se explica por mejoras estacionales en la asignación del presupuesto del PSA (que sistemáticamente se fue reduciendo año tras año desde que inició el Programa) y por el uso en estas fechas del total del fondo de recupero de créditos.

Para completar el análisis de este primer punto hay que señalar, como muestra la Figura 1, que los servicios de extensión fueron creciendo en forma inversamente proporcional al componente financiero, al menos hasta finales de 1999 cuando inicia PROINDER. Cuando el PSA comienza a ejecutar PROINDER, la curva de servicios de extensión comienza a decrecer desde un 65% en 1999 hasta un 30% en el 2004. Esto se debe a que gran parte de la asistencia técnica a los proyectos de crédito PSA fue financiada con fondos PROINDER, ya que estos grupos también recibían una donación de este nuevo Programa; y en este caso, el monto de la asistencia técnica es imputado como donación y no como costo de asistencia técnica como lo es en el PSA.

Hay al menos cuatro factores que han contribuido a configurar el proceso de deterioro del componente crediticio: 1) las sucesivas reducciones tanto en la Ley de Presupuesto como en la asignación real de los fondos correspondientes al PSA; 2) la baja capacidad del Programa para recuperar créditos otorgados y –en consecuencia– la “iliquidez” del fondo rotatorio para nuevos préstamos en cada provincia; 3) el diseño del Programa, cuya operatoria contempla tres años consecutivos de asistencia técnica por cada crédito otorgado, con lo cual a medida que pasan los años el monto asignado para asistencia técnica crece proporcionalmente más rápido que el componente crediticio; y 4) la responsabilidad de implementar el AIR de PROINDER el cual ofrece donaciones (subsidios), donde se tuvo que ejecutar en 5 años casi tres veces lo ejecutado por el PSA en 7. Esto limitó la preocupación por el recupero y otorgamiento de nuevos créditos, toda vez que los subsidios para inversiones del PROINDER tuvieron la mayor atracción.

El segundo punto a considerar en el análisis de la Figura 1 es el papel asignado a la donación. Al respecto hay que marcar dos períodos notables. En el primer período (1993 a 2000), el componente donación (básicamente subsidios para proyectos de autoconsumo) no fue muy significativo, al menos en comparación con el total de la ejecución del PSA. No obstante, hay que resaltar que estos subsidios sí fueron importantes en cuanto a la cobertura, ya que por medio de ellos se llegó a atender al 45,6% de los beneficiarios del PSA durante el período mencionado (PSARen, 2004). Por otro lado, hay que señalar que –aun cuando los subsidios han representado menos del 10% del total de la ejecución en esos años– este rubro se mantuvo prácticamente constante durante los períodos en los cuales el PSA sufrió reducciones presupuestarias y declinó el otorgamiento de créditos. En tal sentido, es destacable la estrategia del PSA de mantener constante la asignación de subsidios para el autoconsumo, aun en períodos de restricción presupuestaria, ya que así pudo seguir atendiendo a un significativo número de familias. Si bien esto es valioso en tanto política social (llegar a la mayor cantidad de pobladores focalizados), estas decisiones afectaron severamente la sostenibilidad financiera del PSA y su fondo de recupero, toda vez que la devolución del dinero otorgado para proyectos de autoconsumo se pautó en especies a instituciones locales, y sólo excepcionalmente fue devuelto en efectivo.

El segundo período (2000-2004) está claramente sesgado por la presencia de PROINDER. El componente donación pasó desde el 5% al 60% el total de la ejecución del programa, convirtiendo al PSA/PROINDER en un programa de donaciones. Si bien en el caso PROINDER, el rubro donaciones incluye la asistencia técnica (entre en 20 y 30% del total), en el esquema general, el aumento de las donaciones marca una tendencia clara e inversamente proporcional respecto a la disminución de los montos destinados a crédito. Aun cuando a partir del inicio de PROINDER se observa una mejora en el recupero de créditos (véase Figura 2), lo cual permite el otorgamiento de nuevos préstamos, existe una clara tendencia hacia el otorgamiento de subsidios en detrimento de la figura del crédito. La incidencia de este esquema se analizará más adelante.

El tercer punto a considerar respecto a la Figura 1 tiene que ver con el papel desempeñado por los gastos operativos o gastos totales en relación con la distribución total de los recursos. Es necesario resaltar que los gastos operativos en el PSA son mayores que el promedio de las organizaciones de microfinanzas y similar al de otros programas que —como el PSA— otorgan crédito rural junto a otros servicios no financieros (asistencia técnica, capacitación, apoyo al mercadeo y seguimiento de proyectos). No obstante, lo que resulta de importancia no es sólo el nivel del gasto, sino la tendencia inversa que este presenta respecto del financiamiento directo a los productores, ya sea que se trate de créditos (entre 1993-2000) o de donaciones (entre 2000-2004). En consecuencia, frente a la reducción presupuestaria y la disminución de la capacidad de recupero y otorgamiento de nuevos créditos, los gastos operativos tendieron a crecer en forma inversa y proporcionalmente más rápido, deteriorándose así la imagen institucional que el PSA había construido durante los primeros años, caracterizada por una gran austeridad y eficiencia.

Segundo paso: capacidad de recupero de crédito e índice de morosidad

Como se mencionó anteriormente, el PSA ha presentado una tendencia —al menos— preocupante en lo que respecta a la capacidad de cobrar el dinero

prestado y evitar actitudes evasivas por parte de sus beneficiarios en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Existe considerable confusión a la hora de evaluar la cartera de crédito de un determinado programa. Diferentes autores, e incluso los gerentes y técnicos al interno de los mismos, utilizan distintas medidas para evaluar aspectos similares, y muchas veces no existe una definición que aclare la medición utilizada. La calidad de una cartera de crédito con frecuencia se describe mediante las tasas de reembolso, las cifras de morosidad, y la tasa de préstamos considerados incobrables (Stearns, 1992). Si bien a simple vista uno podría pensar que estos indicadores “hablan por sí solos”, esto no es así, ya que con frecuencia se utilizan fórmulas diferentes para medir un mismo aspecto, por ejemplo la morosidad, lo cual puede conducir a interpretaciones erróneas. Para analizar el desempeño financiero y la calidad de la cartera de crédito del PSA, se han utilizado cuatro indicadores básicos, los cuales se definen a continuación y se presentan en la Figura 2.

El primer indicador utilizado es la Mora, el cual es definido y calculado por el soporte estadístico del PSA (ProgPSA) como el cociente entre el valor total de los créditos vencidos en el período (en este caso un año) y la cartera vigente o cartera activa, multiplicado por 100 (para expresarlo en porcentaje). Este indicador, conocido también como mora “bancaria”, mide los pagos atrasados o vencidos no recuperados como parte de la cartera vigente. Es el indicador más usado en la mayoría de las instituciones financieras, ya que es el único con los valores absolutos más bajos. Si bien este indicador permite evaluar de modo general la tendencia respecto al menor o mayor cumplimiento en el pago de los créditos, presenta algunos inconvenientes. Cuando la cartera crece, debido a un aumento en el otorgamiento de créditos, ya sea por mayor asignación presupuestaria o por el uso de fondos de recupero, el denominador en el cociente aumenta y —en consecuencia— la mora que refleja su resultado es menor, aun sin haber disminuido la cantidad de créditos vencidos en el período y no pagados.

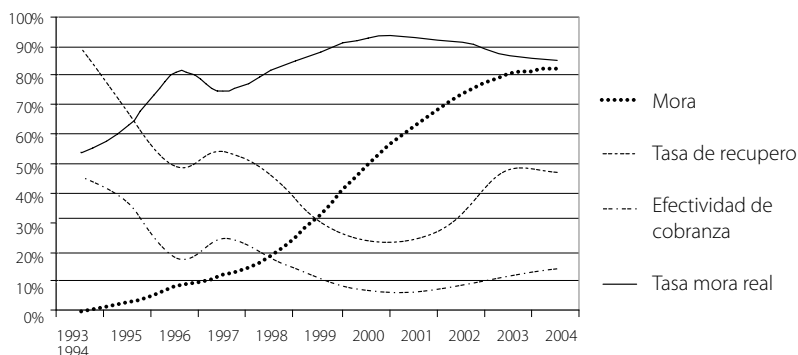
En función de las limitantes que tiene el análisis de la Mora para evaluar a ciencia cierta la calidad de la cartera de crédito del PSA, se ha utilizado otro indicador, denominado Tasa de Mora Real. Este indicador es el cociente entre el valor de lo vencido en el período menos lo recuperado, y lo adeudado (esperado) en ese período, multiplicado por 100 (para expresarlo

en porcentaje). El mismo, muestra con mayor certeza las dificultades que tiene el programa para cobrar los créditos otorgados y vencidos, toda vez que su cálculo no depende de otras variables como la ampliación de la cartera de crédito.

Para complementar el análisis de la calidad de cartera de crédito, es necesario conocer la cantidad de dinero que el PSA recupera de los créditos que otorga. Para ello, se ha utilizado un primer indicador conocido como Tasa de Recupero, el cual es el cociente entre el total cobrado en el período y lo adeudado (esperado) en ese año, multiplicado por 100 (para expresarlo en porcentaje). Si bien este indicador ayuda a conocer la cantidad de fondos cobrados en un año, no es muy útil a la hora de evaluar la capacidad de recupero que el programa tiene, ya que muchos créditos cobrados en un período podrían ser deudas antiguas (vencidas en otro período), y en tal sentido, se estaría minimizando problemas de cobranza. Para resolver estos problemas, un nuevo indicador se ha utilizado, conocido como Efectividad de Cobranza. Este indicador pretende medir la real capacidad que tiene el PSA para cobrar créditos en la fecha inmediata posterior a su vencimiento. La Efectividad de Cobranza es el cociente entre el total cobrado de aquello que se vencía en el período, y lo que se vencía en el mismo período, multiplicado por 100 (para expresarlo en porcentaje). Este indicador es la inversa de la Mora Real, y sirve para medir cuán efectivo es el PSA para cobrar créditos.²⁴

24. El análisis de la efectividad de cobranza debiera contemplar también la incidencia de la inflación y las tasa de interés sobre la tasa de recupero nominal establecida por el Programa. Esto contribuiría a determinar el valor real de los fondos recuperados al momento de hacerlo, ya que cuando existe alta inflación esta podría ocultar una tasa de interés real negativa (SPOOR, 1995: 132-134). Estos cálculos, y otros de similar importancia, no se han realizado en este estudio, ya que la inflación durante todo el período (un promedio de 4% anual entre 1993 y 2001) ha sido relativamente baja, y no influencia el nivel extremadamente pobre de recupero experimentado por el PSA, tal como muestra la Figura 2.

Figura 2. Desempeño financiero del PSA (nacional)
indicadores básicos



Fuente: Elaboración propia a partir de información estadística obtenida del ProgPSA.

Las curvas de la Figura 2 muestran cómo la Mora y la Mora Real han crecido de manera constante desde que inició el PSA en 1993. Recién a partir del año 2000, cuando –por razones que se comentan más adelante– el PSA comenzó a recuperar créditos vencidos, estos indicadores estabilizan su valor e incluso presentan una leve mejoría. La Mora expresada por el PSA oculta los problemas en la calidad de cartera, al menos entre 1993 y el año 2002, cuando esta curva comienza a juntarse con la de Mora Real. La diferencia entre ambas curvas (en promedio más del 50% durante los primeros seis años) se debe a que en los primeros años el PSA tuvo una cartera activa creciente por la disponibilidad de fondos y el uso del recupero. El crecimiento de la cartera fue proporcionalmente mayor al vencimiento de las obligaciones, cuyos montos a su vez eran muy pequeños en los primeros años (pago de intereses de créditos a largo plazo). No obstante, la Mora Real evidencia que desde el inicio mismo del programa (en 1994, con 50%) hasta la actualidad (con un 85%) el PSA tuvo serios problemas para cobrar sus créditos. En la medida que la cartera de crédito se fue estabilizando, es decir se otorgaban menos créditos, la curva de Mora fue alcanzando la de Mora Real.

Sin duda, el crecimiento sostenido de la Mora Real ha afectado la calidad de la cartera de crédito y limitado seriamente la sostenibilidad del Fondo de Recupero. La Mora Real ha tenido un crecimiento constante aproximado del orden del 5% anual hasta el año 1998 cuando se acelera a prácticamente el 10% anual. Recién a mediados del 2002 se estabiliza, a partir de mejoras en la Tasa de Recupero, con un nivel de mora superior al 80%.

Una situación similar se evidencia al analizar la capacidad del PSA para recuperar los créditos otorgados. Tal como evidencia la historia de los programas de crédito subsidiado (véase Braverman y Guasch, 1996:1256) la Tasa de Recupero suele ser alta el primer año (en el caso del PSA en 1994, con 90%) pero luego declinan en forma constante hasta niveles muy bajos (en el caso del PSA hasta el 32% en el año 2001). El aparente buen desempeño del recupero en el primer y segundo año, se debe a las condiciones pautadas para el crédito subsidiado, esto es créditos a largo plazo, con uno o dos años de gracia y tasa de interés muy baja, con lo cual el cumplimiento de pago durante los primeros años no representa un gran esfuerzo por parte del productor. Sin embargo, con el correr del tiempo, al tener que hacer frente al pago de capital, el recupero decrece y el real desempeño financiero se evidencia.

Otra manera de evidenciar la calidad de la cartera, respecto a la capacidad del PSA para cobrar sus créditos, es utilizando el indicador de Efectividad de Cobranza. Este indicador permite evaluar en qué medida el PSA cobra los créditos con anterioridad o exacto en la fecha de vencimiento. En la Figura 2 se observa que la curva de Tasa de Recupero y Efectividad de Cobranza se mueven de forma similar durante todo el proceso, pero con una diferencia –en promedio– del 30%; lo cual demuestra que el PSA no sólo tuvo una limitada capacidad de recupero, sino que cuando lo hizo, fue mucho más tarde de lo previsto. En efecto, la Efectividad de Cobranza, la cual nunca supera el 50%, va declinando casi en forma constante hasta llegar a menos del 10% entre 2000 y 2003, y levemente supera este nivel en 2004, muestra las dificultades que tuvo el Programa para recuperar sus préstamos a tiempo. La leve mejoría de la Tasa de Recupero a partir de 2002, evidencia que en ese período el PSA comenzó a recuperar más, aunque se trató de créditos vencidos. Si bien la situación es diferente según la provincia que se

analice, al menos dos factores pueden haber motivado esta mejoría. Primero, el inicio del PROINDER, el cual otorga subsidios y ha priorizado a productores que se encuentren al día con el PSA, lo cual “alentó” a productores morosos a regularizar su situación. Segundo, la salida de la convertibilidad a partir de 2002 y la devaluación de la moneda, lo cual ha generado un aumento proporcional favorable en los precios respecto del costo de producción en los productos agrícolas de base exportable. Esto habría mejorado levemente el ingreso familiar, lo cual estaría favoreciendo el pago de los compromisos asumidos.

Las curvas analizadas representan el promedio nacional del PSA. Si bien todas las provincias comparten a grandes rasgos las tendencias nacionales, esto es un aumento sostenido de la Mora y una disminución de la Tasa de Recupero, la situación entre ellas es bastante heterogénea, encontrándose casos con mejor y peor calidad de cartera que el promedio nacional. Por las dimensiones de este artículo, no es posible acá presentar un análisis comparado entre las diferentes provincias.

¿Por qué tan pobre desempeño financiero?

En los párrafos anteriores se ha evidenciado que el desempeño financiero del PSA ha sido muy pobre. En este punto se pretende señalar, a partir del análisis propio y lo señalado por otros autores, cuáles han sido los principales factores —principalmente internos— que han determinado tan baja calidad de cartera crediticia en la mayoría de las provincias.

Según Roberto Benencia (1997), quien sistematizó los informes de monitoreo realizados en todas las provincias, hay tres motivos principales que explican una mora tan alta. En primer lugar señala los problemas de tipo externo, tales como emergencia climática y agropecuaria en muchas regiones, problemas en los rendimientos productivos o fallas en los cultivos, y problemas de tipo comercial (bajo precio, altos costos de intermediación, etcétera). En segundo lugar se señala como problema (de tipo interno) la escasa habilidad que tuvo el PSA para evaluar el nivel de pobreza y capacidad de pago de los productores, cometiendo —en conse-

cuencia— el error de otorgar créditos sobredimensionados para las condiciones de los usuarios, que luego incurren en mora. En tercer lugar, Benencia señala un factor relacionado a la cuestión cultural, por el cual generalmente los productores más capitalizados adoptaron actitudes especulativas y decidieron no pagar, conociendo las limitantes del Programa para tomar medidas coercitivas o sanciones reales. Si bien este es un factor externo, en tanto habla de la cultura del crédito en Argentina, también se refuerza por factores internos, toda vez que el PSA no cumple con su “discurso” de iniciar acciones legales o sancionar a aquellos productores que no cumplan con sus compromisos contractuales. En este caso, las debilidades institucionales internas condicionan y refuerzan este factor cultural externo.

Si bien son importantes los factores externos, tales como períodos de emergencia agropecuaria (desastres naturales, inundaciones, sequías, etcétera), procesos de pauperización creciente durante la década del noventa, una cultura del crédito *versus* una tradición cultura del subsidio, entre otros, en este estudio se hace énfasis en los factores internos; esto es las debilidades del propio programa respecto de la operatoria de crédito.

Diseño y asignación de los créditos

En muchos casos, sobre todo en los primeros años cuando existía una mayor preocupación por “instalar” el PSA en las provincias y atender una gran demanda insatisfecha de crédito, se otorgaron créditos mal diseñados. El próximo punteo presenta algunos de los errores más frecuentes en el diseño y asignación del crédito.

- Asignación de créditos centrado en la “oferta” (montos iguales para todos los integrantes, y sobre una lista pre-determinada de rubros o actividades “financiables”). O sea, no se diferenció entre situaciones heterogéneas, ni tuvo mayor peso la participación del usuario en el diseño del crédito. Esto tuvo más importancia durante los primeros años de vigencia del PSA.
- Inadecuada evaluación del nivel de pobreza y la capacidad de endeudamiento de cada familia. En consecuencia, se otorgaron créditos sobredimensionados para las posibilidades de pago del productor.

- Plan de amortización excesivamente largo, con fechas y montos definidos únicamente en función de los ingresos incrementales del proyecto y las fechas de venta de los productos generados por el mismo. Para el diseño del crédito no se usó, como en el caso de la asistencia técnica, una estrategia centrada en el sistema productivo en su conjunto, el cual –en la mayoría de los casos– tiene diversas fuentes de ingresos. Si se hubieran usado como base las diversas fuentes de ingresos para diseñar el crédito y el plan de pago, se podrían haber fijado plazos más cortos y cuotas más pequeñas acorde a la situación de cada sistema productivo.
- En algunos casos, los montos “topes” estipulados para el crédito han condicionado desfavorablemente el éxito del proyecto, ya que el crédito no permitió realizar la mejor inversión para cada sistema productivo. En tal sentido, el impacto del crédito es limitado y la voluntad de pago menor.
- Limitada experiencia de los técnicos para diseñar microcréditos y planes de pago acordes a cada situación y en función de los deseos y posibilidades de los usuarios.

Gestión de crédito compleja

El PSA, como la mayoría de los programas de crédito dirigido, ha adoptado mecanismos muy complejos para la formulación de proyectos y el diseño del crédito y –hasta cierto punto– burocráticos. Si bien la estrategia de asignación de fondos se ha descentralizado en las UP, los formularios para la presentación de proyectos han sido estandarizados para todas las provincias y constituyen el único mecanismo para solicitar el crédito. Estos formularios han sido criticados por ser excesivamente grandes y sumamente complicados. Sin duda esto ha limitado la participación de los usuarios y la real apropiación por parte de ellos del proyecto y el compromiso crediticio que el mismo suponía.

Los formularios utilizados, según se argumenta, pretendían lograr un mejor conocimiento del año “cero” del proyecto (situación sin intervención), para luego diseñar una estrategia de apoyo con servicios financieros y no financieros adecuada, por un lado, y poder hacer un seguimiento preciso y medir el impacto posterior, por el otro. En la práctica, según se evidencia

en la mayoría de los informes de monitoreo realizados a PROINDER,²⁵ existen dificultades para evaluar la capacidad de endeudamiento y —en consecuencia— diseñar el crédito acorde a cada sistema productivo. Sin duda, la complejidad de los formularios y el nivel de experiencia y formación de los técnicos ha condicionado la participación de los productores en la gestión del crédito.

Crédito grupal, garantías solidarias y uniformidad de los procedimientos crediticios

Una de las grandes limitantes del PSA ha sido aplicar una política de crédito uniforme, ofreciendo prácticamente el mismo producto financiero a todos los productores bajo condiciones estándar o semejantes en todo el país. Esto no siempre ha permitido adecuar la oferta del servicio financiero a las condiciones locales.

Por ejemplo, la exigencia de tener que asociarse para acceder al crédito ha ocasionado la formación de malos grupos, con su posterior fracaso y la no devolución del crédito. Si bien la estrategia asociativa es muy válida para algunas zonas y tipo de proyectos, no siempre la figura del grupo es la más adecuada y a veces se convierte en un “corsé” que condiciona negativamente el éxito del proyecto y la evolución del crédito. La formación de grupos como condición de acceso ha generado en muchos casos una “solidaridad negativa” en el grupo, esto es, el grupo en su conjunto deja de pagar si uno de sus miembros no cumple con su parte del contrato. La garantía solidaria en este caso ha servido más para “encubrir” la deuda de todos, que para presionar a cada uno frente a la obligación contraída.

25. Con motivo de realizarse la Evaluación de Mediano Término de PROINDER, Susana APARICIO y Esteban TAPELLA (2003) hicieron un análisis y sistematización de todos los informes de monitoreos realizados. En la mayoría de ellos, al analizar indicadores de efecto, muchos consultores expresaron la dificultad de evaluar el impacto de los proyectos debido a problemas de formulación, indicando que no siempre los formularios fueron adecuadamente completados. Si bien este análisis se hizo sobre los formularios y proyectos apoyados por PROINDER, éste utiliza prácticamente los mismos formularios que PSA, por lo cual las dificultades son similares.

Por otro lado, y relacionado con las condiciones uniformes, hay que señalar que algunos de los problemas de mora tienen que ver con la oportunidad del desembolso y el nivel de satisfacción que el mismo tuvo para el productor. La prohibición del uso del crédito para ciertos fines (por ejemplo compra tierras) en muchos casos ha determinado una mala inversión del recurso. En otros casos ha ocasionado que el grupo venda el bien “financiable” por el Programa para comprar luego el bien que el PSA no le financió, con la disminución relativa del valor del crédito fruto de la transacción.

En ambos ejemplos, la perspectiva del actor, y su real involucramiento en el diseño y operatoria del crédito fue contemplada sólo parcialmente.

Mecanismos de coerción débiles y ausencia de estímulos al pago

Como se mencionó en la sección que describe la operatoria de crédito del PSA, el Programa ha definido mecanismos de coerción los cuales incluso contemplan medidas de tipo legal. No obstante, los mecanismos legales no se han aplicado nunca y —en la mayoría de los casos— las acciones de coerción han sido muy débiles y su impacto sobre el recupero muy limitado. Esta debilidad no sólo ha limitado la capacidad de pago, sino que ha fortalecido la noción de que “[...] cuando en el PSA no se paga un crédito, no pasa nada...”, tal cual expresó un productor entrevistado con motivo de realizar el monitoreo de proyectos PROINDER en Tucumán (mayo, 2002).

Lo antes dicho ha estimulado una actitud especulativa de los productores, lo cual se refuerza doblemente por la ausencia de estímulos al pago para los cumplidores. Originalmente el PSA decía que quienes devolvían el crédito podrían acceder casi de forma inmediata a un nuevo préstamo; sin embargo, no siempre se dio cumplimiento a ello debido a la falta de asignación presupuestaria y la presión por atender a grupos no apoyados. Expresado en otros términos, el productor no encuentra ningún beneficio especial si cumple con el pago (por ejemplo, certeza de nuevos créditos, mayor celeridad en el trámite, un monto superior, etcétera). En la mayoría de las experiencias exitosas de microfinanzas, las políticas de estímulo al pago constituyen una de las estrategias básicas para obtener buenos niveles de recupero.

Refinanciación y condonación de deudas

La política de refinanciación y condonación de deudas no ha permitido aumentar el recupero del crédito. En la mayoría de los casos se ha hecho un uso abusivo de estas medidas, utilizándolas para “sanear” la cartera de crédito, o sea, para bajar el porcentaje de mora anunciado por el *ProgPSA*. En algunas provincias, frente a PROINDER, se observa un aumento del recupero, pero en otras se observa que, para dar la posibilidad de acceder a la donación a productores hasta entonces morosos con el PSA, se han realizado refinanciaciones y condonaciones injustificadas. Esto también refuerza a largo plazo una actitud especulativa respecto del pago y el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Soporte electrónico

El sistema informático *ProgPSA* es poco “amigable”. Si bien su funcionamiento se ha ido mejorando, sus reportes no son fácilmente entendibles por los usuarios y siempre genera dudas y sospechas por parte de ellos respecto al monto e intereses cobrados. Esto no tiene una influencia directa en el nivel de mora, sin embargo, limita las posibilidades participación de los usuarios en la co-gestión del crédito y deteriora la credibilidad en el sistema.

Reflexiones finales y propuestas

La experiencia del PSA en términos de acciones de apoyo al desarrollo rural y reducción de la pobreza es más que meritoria, sobre todo si se tiene en cuenta que es la primera experiencia de alcance nacional que combina componentes de crédito con asistencia técnica, capacitación, apoyo a la gestión comercial y organización sectorial; además de experiencias de vivienda, saneamiento ambiental, salud y educación, en algunas provincias.

Más allá de los importantes logros, es posible mejorar y optimizar la operatoria crediticia. Por ello, en esta sección se incluye un conjunto de

propuestas que, sobre la base del análisis realizado y las experiencias exitosas en microfinanzas, podrían contribuir a brindar un servicio financiero más eficaz y eficiente, pero sobre todo, más sostenible.

Reconocer el problema de la mora en el sistema de crédito del PSA

Como se ha visto hasta ahora, la mayor preocupación de los responsables de programas de crédito rural es poder hacer sostenibles los sistemas de financiamiento de la pequeña agricultura, a la vez que poder mantener una amplia cobertura con posibilidades reales de acceso de los sectores más pobres, con la pretensión de contribuir al desarrollo rural. La morosidad constituye un enemigo para cualquier sistema de crédito que tenga la ambición de perpetuarse como tal en el tiempo (Stearns, 1992). El índice de morosidad es considerado un indicador de éxito o fracaso de los programas de financiamiento rural. El PSA ha implementado un sistema de crédito, el cual permitió que muchos productores incorporen tecnologías y produzcan o vendan mejor. A pesar de los esfuerzos por incrementar este objetivo, hay productores que –por diversas razones– no repagan su crédito, esto es, entran en mora. No existe capacidad para cobrar los préstamos de manera tal que permita la sostenibilidad del fondo rotatorio. Si se desea mejorar el desempeño financiero, entonces el PSA debiera reconocer los problemas de morosidad de su cartera. Reconocer el problema de morosidad, lejos de debilitar al programa, lo fortalece y es el primer paso para corregirlo.

Aumentar el sentido de “propiedad” del capital disponible

Según varios estudios, no hay duda de que la mejor fórmula para el éxito de una institución (organización) financiera es que quien aporta el capital tenga el control de la organización y arriesgue su dinero en relación con las decisiones que esa organización toma. No es casualidad –se asegura–

que la sociedad anónima sea la forma organizacional más distribuida en el mundo, porque el control de la organización está, en última instancia, en manos de los accionistas, quienes se juntan para decir qué hacer con su patrimonio (Chavez, 1997). En función de esta afirmación, sería entonces importante considerar la posibilidad de que el fondo de recupero sea cada vez más manejado –y sentido como propio– por los productores, quienes deberían elegir una comisión de administración del fondo en base a mecanismos y prioridades (en síntesis una política de crédito) acordada por la mayoría.

La operatoria del PSA está diseñada de forma tal que representantes elegidos por los productores participan en la toma de decisiones –entre otros temas– respecto a la asignación de crédito. No obstante existe una fuerte sensación por parte de los beneficiarios de no poseer suficiente “poder” sobre el fondo de recupero. Avanzar en la idea de descentralizar el fondo en las provincias, donde los productores puedan saber (al momento) cuánto se recupera cada día y cuánto dinero hay disponible, es ya un paso importante en este sentido.

Política de coerción y estímulo al pago frente a la morosidad

El PSA debe desarrollar una política clara para el manejo de los problemas de morosidad. Las refinanciaciones y condonaciones de deudas no pueden ser simples instrumentos para “sanear” la cartera. Deben instrumentarse mecanismos legales que permitan ejecutar –al menos– los bienes adquiridos con el crédito a los productores morosos.

También debe estimularse el pago ofreciendo seguridad a los productores respecto a la posibilidad de nuevos créditos (estabilidad y continuidad institucional). Según se ha observado en experiencias de crédito rural exitosas, la certeza de un nuevo crédito luego de cancelado el primero, sobre todo si su monto es mayor y su trámite más ágil, es una de las razones centrales por la que la mayoría de los pequeños productores repaga sus préstamos.

Costos de transacción

Los costos de transacción o gastos administrativos son un “enemigo” frente a la intención de aumentar sostenibilidad de cualquier institución financiera. En la medida que se reduce la burocracia para acceder al crédito, se genera ahorro respecto al gasto, el que puede ser canalizado al fondo disponible para nuevos préstamos. El PSA comparte un sistema financiero con servicios no-financieros (como la asistencia técnica y capacitación, la gestión comercial y el apoyo a la organización). Si bien no se le pueden atribuir la totalidad de los gastos operativos de estos servicios al componente crédito, el mecanismo para acceso al crédito es burocrático, lento y en consecuencia muy caro. El PSA podría simplificar estos instrumentos para reducir los gastos, y lograr además una mayor apropiación del proyecto por parte del usuario.

Reconocer y valorar la opinión de los usuarios respecto del servicio financiero requerido

Como se ha mencionado, la participación de los beneficiarios en el PSA ha sido limitada, especialmente en lo que respecta al diseño y la gestión del crédito. En tal sentido, se considera sumamente oportuno que el PSA valore y reconozca la opinión de los usuarios respecto al servicio financiero que ellos esperan.²⁶ El punto de vista de los actores, el cual se considera crucial, se sintetiza a continuación:

Oportunidad del desembolso. Según las entrevistas, esto se entiende como una adecuación del otorgamiento del crédito a la fecha en la cual el produc-

26. En el afán de recrear esta propuesta, se entrevistó a 364 productores beneficiarios del PSA, sobre la base de dos preguntas: 1) ¿cuáles son los principales problemas de la operatoria de crédito del PSA?, y 2) ¿cuáles serían las principales propuestas para mejorar el servicio financiero del Programa? Para procesar esta información, simplemente se seleccionó las 10 recomendaciones o propuestas más repetidas y luego se las ordenó comenzando por las más reiteradas hasta llegar a las de menor frecuencia.

tor necesita el dinero, para lo cual siempre se hace referencia a la necesidad de simplificar el trámite y la gestión del crédito.

Flexibilidad para el uso del crédito. En la mayoría de los casos, esta propuesta consiste en solicitar al PSA una autorización para tener mayores libertades para el uso de los fondos, por ejemplo, para la compra de tierras.

Continuidad de la existencia del servicio en el tiempo. Esta propuesta es –de alguna manera– una crítica frente a la inestabilidad presupuestaria y financiera que el PSA ha tenido casi como constante.

Facilidad de acceso al mismo. Esta propuesta intenta expresar la necesidad de disminuir las condiciones o exigencias para acceder al crédito (se puso mucho énfasis en la reducción del requisito de reunir a más de 6 familias para formar el grupo), así como tener en cuenta los intereses de los productores.

Tramitación administrativa sencilla, rápida y accesible. Esta propuesta es una evidente crítica al proceso de formulación, a los formularios (largos y complejos), y al tiempo que demora todo el trámite, lo cual disminuye la participación de los beneficiarios.

Montos de créditos suficientes para las necesidades del productor y su familia y no solamente del rubro productivo. La mayoría de los entrevistados que sostuvo esta propuesta se centró en la necesidad de una operatoria de crédito con mayor cobertura y más amplia, en el sentido de incluir –además del crédito productivo– préstamos para actividades comerciales y demás rubros, por ejemplo crédito de vivienda.

Créditos que no superen la capacidad de pago ni la necesidad real de financiamiento. Esta propuesta evidencia que el pequeño productor no quiere endeudarse más de lo que puede, y expresa la necesidad de que el prestatario (o sea el PSA) sea cauteloso a la hora de otorgar los préstamos.

Permitir una mayor apropiación por parte del productor y su real participación en el manejo de los fondos. Esta propuesta evidencia que el nivel de participación de los productores en el PSA no es suficiente, o que el mismo se limita a la aprobación de un determinado proyecto, pero no a la decisión y manejo total de los fondos (presupuestarios y de recupero).

Posibilidad de acceso a un nuevo crédito, en forma rápida y oportuna, una vez cancelado el anterior. Este planteo es un reclamo a cumplir con los compromisos asumidos por el PSA originalmente, y –de alguna manera–

expresa la necesidad de estimular positivamente a quienes cumplen. Se expresa, además, la necesidad de contar con una mayor sostenibilidad institucional del Programa.

Utilizar mecanismos rígidos y con probabilidad de ser cumplidos frente a los casos de mora no justificada. En este caso, se está expresando algo complementario al punto anterior, o sea, que se sancione de alguna manera a quienes no cumplen con el compromiso de pago, lo cual no ha sucedido en el PSA.

REFERENCIAS

- ABBOTT, T. y COVEY, J. G. (1996) "Social Investment Funds: An Expanded Critique" en *IDR Report*, Vol. 12, N° 4, Boston, Institute for Development Research.
- ADAMS, D. W. y FITCHETT, D. (eds.) (1992) *Informal Finance in Low Income Counties*, Boulder, Westview Press.
- GRAHAM, D. H. y VON PISCHKE, J. D. (eds.) (1984) *Undermining Rural Development with Cheap Credit*, Boulder y London, Westview Press.
- ADAMS, R. H. Jr. (1999) "Self-Targeted Subsidies: The Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System" (sin publicar), PRMPO, Washington DC, The World Bank.
- AGUILERA, N. (1997) "Una caracterización de la demanda de servicios financieros de la población rural" en *Mercados Financieros Rurales en América Latina. Análisis y Propuestas*, pp. 45-71, Tomo I, Perú, CEPES/CES Solidaridad/COINCIDE/FINGRAL.
- ALLUB, L. (2000) "Attitudes Toward Risk and the Adoption of New Technologies Among Small Producers in Arid, Rural Regions: the Case of San Juan, Argentina" (sin publicar), San Juan, Argentina, PETAS/CONICET.
- ALVARADO, J. (1996) "La innovación en las tecnologías crediticias" en *Revista Debate Agrario* N° 21, pp. 2-13.
- APARICIO, S. y TAPPELLA, E. (2003) "Campesinos, proyectos y políticas: de la teoría y la práctica a través de un estudio de casos" en *Revista Argentina de Economía Agraria, Nueva Serie*, Vol. VII, N° 2, Primavera 2004, pp. 51-68, Argentina, ISSN 0327 – 3318.
- BASCONES, L. M. (1998) "El combate a la pobreza como reductor de sujetos" en *Estudios Latinoamericanos*, Vol. 5, N° 10, pp. 109-28.
- BENENCIA, R. (1997) "Sistematización de monitoreos del Programa Social Agropecuario. Análisis comparativo de resultados" (PSA's internal publication), Buenos Aires, Área de Seguimiento y Evaluación, SAGPyA.
- BERGER, M. (1989) "Giving Women Credit: the Strength and Limitations of Credit as Tool for Alleviating Poverty" en *World Development*, Vol. 17, N° 7, pp. 1017-10132.
- BORDELOIS, G. (2002) "Estrategias de articulación en política social. Del diseño a la práctica concreta: el caso del Programa Social Agropecuario" en Libro de Resúmenes y CD con ponencias del Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales "Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina", Universidad Nacional de Quilmas y Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- BRAVERMAN, A. y GUASH, J. L. (1986) "Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries: Lessons for Policy Analysis from Practice and Modern Theory" en *World Development*, Vol. 14, N° 10-11, pp. 1253-67.

- CARVALHO, S. (1994) "Social Funds: Guidelines for Design and Implementation" en *Human Resources Development and Operation Policy Working Paper*, N° 234, Washington D.C., The World Bank.
- CHAVES, R. (1997) "Desarrollo de Mercados Financieros Rurales y Construcción de Instituciones para el Sector Rural" en *Mercados Financieros Rurales en América Latina. Análisis y Propuestas*, pp. 19-44, Tomo I, Perú, CEPES/CES Solidaridad/COINCIDE/FINGRAL.
- CHRISTEN, R. P., HELMS, B. y ROSEMBERG, R. (1997) "CGAP Format for Appraisal of MicroFinance Institutions", Washington D.C., World Bank.
- RHYNE, E., VOGEL, R. C. y MCKEAN, C. (1995) "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs" en *USAID Program and Operation Assessment Report*, N° 10, Washington D.C., USAID.
- COFFEY, E. (1998) "Agricultural Finance: Getting the Policies Right" en *Report Agricultural Finance Revised*, N° 2, Rome, Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO) y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- COHEN, E y FRANCO, R. (1994) "Gestión de Programas y Proyectos Sociales" en *ILPES*, Chile, Series de la CEPAL.
- CORNIA, A. y STEWART, F. (1995) "Food Subsidies: Two Errors of Targeting" en STEWART, F. *Adjustment and Poverty: Option and Choices*, pp. 82-107, Londres y Nueva York, Routledge.
- (1999) "Social Funds in Stabilisation and Adjustment Programmes" en *Research for Action*, N° 48, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, The United Nations University.
- DAWSON, J. y JEANS, A. (1997) *Looking Beyond Credit. Business Development Services and the Promotion of Innovation Among Small Producers*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- DE JANVRY, A y SADOULET, E. (1999) "Agrarian Heterogeneity and Precision Policies: Increasing Response and Improving Targeting" (sin publicar), Berkeley, University of California, Department of Agricultural and Resource Economics.
- DERCLAYE, J. (1991) "Proyectos de Desarrollo Rural" paper presentado en el seminario-taller "Programa Social Agropecuario", Buenos Aires, SAGPyA/FUNDAPAZ/Grupo Esquel.
- DI LENA, O., FEMIA, G. FRIGERIO, M. y GOJZMAN, D. (2004) "Introducción a las Microfinanzas", cap. 1, Dossier Serie Elementos de Microfinanzas en *Micrónica*, Año 3, N° 5, mayo.
- ECHENIQUE-L., J. (1992) "Diseño y Ejecución de Políticas Agropecuarias Diferenciales: Respuesta a la Heterogeneidad de Sistemas Productivos en Chile" (1992) (mimeo) Documento presentado en el Seminario Internacional "Formas de Intervención en Programas de Desarrollo Campesino: Nuevos Enfoques Metodológicos", Santiago de Chile, junio.
- ELLIS, F. (1996) *Agricultural Policies in Developing Countries*, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

- FLORENTINO, R. (1996) "Acceso al crédito y otros servicios financieros por los pequeños productores agropecuarios argentinos", informe de consultoría contratado por la SAGPyA -PROINDER.
- GALARZA, F. y ALBARADO, J. (2001) "Financiamiento Rural: Lecciones para el Perú y Bolivia" en *Debate Agrario*, N° 32, pp. 13-33.
- GIARRACA, N. (1990) "El campesinado en la Argentina: un debate tardío" en *Realidad Económica*, N° 94, pp. 54-65.
- GIBBONS, D. S. y MEEHAN, J. W. (2000) "The Microcredit Summit's Challenge: Working Towards Institutional Financial Self-Sufficiency while Maintaining a Commitment to Serving the Poorest Families", paper discussed during the Microcredit Summit, CASHPOR.
- GLASSNER, P. J., LEE, K. W., SANT'ANNA, A. M. y DE ST. ANTOINE, J. J. (1994) "Poverty Alleviation and Social Investment Funds. The Latin American Experience" en *World Bank Discussion Paper*, N° 261, Washington D.C., The World Bank.
- GONZALEZ-VEGA, C. (1999) *Financiamiento y Apoyo a la Micro-empresa*, San José de Costa Rica, Academia Centroamericana.
- SCHEREINER, M., MEYER, R. L., RODRÍGUEZ, J. y NAVAJAS, S. (1996) "Banco Sol: El Reto del Crecimiento en Organizaciones de Microfinanzas" en *Debate Agrario*, N° 27, pp. 155-97.
- GWYNNE, R. (1999) "Globalisation, Neoliberalism and Economic Change in South America and Mexico" en GWYNNE, R. y KAY, C. (eds.) *Latin America Transformed. Globalisation and Modernity*, pp. 68-97, Gran Bretaña y Nueva York, Arnold y Oxford University Press.
- HATCH, J. K. y FREDERICK, L. (1998) "Poverty Assessment by Microfinance Institutions: A Review of Current Practice" (sin publicar) FINCA International y The U.S. Agency for International Development, Economic Growth Section, Estados Unidos, Microenterprise Development Office.
- HULME, D. (2000) "Is Microdebt Good for Poor People? A note at the Dark Side of Microfinance" en *Small Enterprise Development*, Vol. 11, N° 1, pp. 26-8.
- y MOSLEY, P. (1996) *Finance Against Poverty*, Vol. 1-2, Londres, Routledge.
- INDAP (1992 a) "Perfeccionamiento del Program de Transferencia Tecnológica: Para Crecer en el Campo", Documento N° 5, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura. Santiago de Chile, INDAP.
- (1992 b, 1994 y 1995) "Memorias del INDAP", Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, INDAP.
- (1994) "INDAP, Camino al 2000. Lineamiento Estratégico", Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura. Santiago de Chile, INDAP.
- (2003) "Reglamento General de Créditos de INDAP", Contraloría General de la República, Santiago de Chile.
- INDEC (2003) "Censo Nacional Agropecuario: resultados preliminares" (documento no publicado), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.

- JOHNSON, S. y ROGALY, B. (1997) *Microfinanciamiento y Reducción de la Pobreza. Alternativas de Ahorro y Crédito para los Sectores Populares*, Unión de Esfuerzo para el Campo, México, OXFAN, Reino Unido e Irlanda.
- KAY, C. (1994) "Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America" en *ISS Working Paper*, N° 173, La Haya, Institute of Social Studies.
- (2000) "Latin America's Agrarian Transformation: Peasantization and Proletarianization" en BRYCESON, D., KAY, C. y MOULI, J. (eds.) *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, pp. 123-138, Londres, Intermediate Technology Publications.
- KEARNEY, M. (1996) *Reconceptualising the Peasantry: Anthropology in Global Perspective*, Boulder, Westview Press.
- LAPENU, C. (2000) "The Role of the State in Promoting Microfinance Institutions" en *FCND Discussion Paper*, N° 89, Food Consumption and Nutrition Division, Washington, International Food Policy Research Institute.
- LATTUADA, M. (2000) "El Crecimiento Económico y el Desarrollo Sustentable en los Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios Argentinos de fines del siglo XX" (sin publicar), Buenos Aires, CONICET / FLACSO.
- MACHADO, A. (1991) "La Experiencia del Crédito Rural en Colombia" en *Debate Agrario*, N° 16, 1991, pp. 75-89.
- MAGDOFF, F., FOSTER, J. B. y BUTTEL, F. H. (eds.) (2000) *Hunger for Profit. The Agribusiness Threat to Farmers, Food and the Environment*, Nueva York, Monthly Review Press.
- MALETTA, H. (1995) "Argentine Agriculture and Economic Reform in the 1990s" en WEEK, J. (ed.) *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*, pp. 111-147, Institute of Latin American Studies. Londres, University of London.
- MANSELL, C. (1997) "Tecnologías de Crédito Rural y Movilización de Ahorros, en *Mercados Financieros Rurales en América Latina. Análisis y Propuestas*, pp. 119-146, Tomo I, Perú, CEPES / CES Solidaridad / COINCIDE / FINGRAL.
- MANZANAL, M. (1988) "El minifundio en la Argentina: políticas alternativas para una realidad poco conocida" en *Economía Agraria Argentina*, pp. 143-64.
- (1990) "El campesinado en la Argentina: un debate tardío o políticas para el sector: una necesidad impostergable" en *Realidad Económica*, N° 97, pp. 137-52.
- (1999) "Problemática regional y pobreza rural" paper presentado en las Jornadas sobre Pobres, Pobreza y Exclusión Social, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Buenos Aires, CONICET.
- (2000 a) "Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina, en el Contexto del Ajuste Macro-económico Neoliberal" en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, N° 78, Vol. XXVI, pp. 77-101.
- (2000 b) "Neoliberalismo y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina. ¿Inclusión o Exclusión productiva de los Pequeños Productores Agropecuarios Pobres?" en SÁNCHEZ

- QUINTANAR, C., SOSA FERREIRA, P. y MATUS CERDA, J. (eds.) *Estado, Globalización para Quién? Política y Recomposición Institucional en el Sector Rural en América Latina*, Colegio de Posgraduados y SAGAR, México.
- MANZANAL, M. (2003) "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina: experiencias y enseñanzas" en *Realidad Económica*, 197, pp 92-115, IADE, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ-Nogueira, R. (1996) "Evaluación Diagnóstica del Programa Social Agropecuario: Informe Final" (sin publicar), Buenos Aires, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) y SAGPyA.
- MICROFINANCE GATEWAY LIBRARY (IDS) (2001) <<http://www.ids.ac.uk/cgap/>>.
- MOORE, N. y PUTZEL, J. (1999) "Politics and Poverty: a Background Paper for the World Development Report 2000/1" (sin publicar), Institute of Development Studies, University of Sussex y Development Studies Institute, London School of Economics, IDS/DSI.
- MORDUCH, J. (1998) "The Microfinance Schism" en *Development Discussion*, Paper N° 626, Cambridge, Department of Economics y HIID, Harvard University.
- (1999) "The Microfinance Promise" en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, N° 4, pp. 1569-613.
- MOSLEY, D (1996) "Metamorphosis From NGO to Commercial Bank. The Case of BancoSol in Bolivia" en HULME, D. y MOSLEY, P. *Finance Against Poverty*, Vol. 2, pp. 1-31. Londres, Routledge.
- MURMIS, M. (1986) "Tipología de pequeños productores campesinos en América Latina", Documento PROTAAL, N° 55, Costa Rica.
- MUTUA, K. (1997) "Un Paso Adelante" en *Revista El Correo de la UNESCO, Micro-Finanza y Pobreza, Incluir a los Excluidos*, pp. 30-31, enero.
- NARAYAN, D. y EBBE, K. (1997) "Design of Social Funds. Participation, Demand Orientation, and Local Organisational Capacity" en *World Bank Discussion Paper*, N° 375, Washington D.C., The World Bank.
- OTERO, M. (1997) "América Latina: Radiografía de una Pobreza" en *Revista El Correo de la UNESCO, Micro-Finanza y Pobreza, Incluir a los Excluidos*, pp. 28-29, enero.
- y RHYNE, E. (eds.) (1994) *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford, Estados Unidos, Kumarian Press.
- PROENZA, F. (1997) "Servicios Financieros para los pobres rurales" en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Rural*, Año II, N° 2, pp. 19-32.
- PSA (1994) "Manual Operativo del Programa Social Agropecuario", Buenos Aires, SAGPyA.
- (1996) "IX Taller Nacional de Coordinadores del Programa Social Agropecuario", Memoria (19-21 junio), Buenos Aires, SAGPyA.
- (1998) "Reglamento de Crédito del Programa Social Agropecuario", Buenos Aires, SAGPyA.
- (1998 a) "Cinco años de Programa Social Agropecuario (PSA)", Buenos Aires, SAGPyA.
- (2001) "El Programa Social Agropecuario (1993-2001). Ocho Años de Promoción y Apoyo a Pequeños Productores Minifundistas", Buenos Aires, SAGPyA.

- PSA (2003) "Programa Social Agropecuario: 10 años de política social con pequeños productores minifundistas", Buenos Aires, SAGPyA.
- RIVAS-GUERRA, H. (1995) "*Crédito Rural: Análisis y Reflexión de Experiencias Institucionales*", Bolivia, Clave Consultores.
- ROBINSON, M. S. (1997) "Indonesia: Una Vasta Red" en *Revista El Correo de la UNESCO: Micro-Finanza y Pobreza, Incluir a los Excluidos*, pp. 24-25, enero.
- RODRÍGUEZ BILELLA, P. (2004) "The Constitution of the Field of Rural Development: Case Study in Western Central Argentina", DPhil Thesis, University of Sussex.
- ROFMAN, A., FOTI, M. y GARCÍA, I. (2004) "Acceso de los Pequeños Productores al Crédito Formal e Informal" en *Informe final de la consultoría contratada por el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios* (PROINDER) de la SAGPYA.
- SAGPYA (2000) "Los Programas Nacionales de Desarrollo Rural Ejecutados en el Ámbito de la SAGPYA", Serie Estudios e Investigaciones N° 1, Buenos Aires, PROINDER / SAGPYA.
- (2004) "Construyendo un desarrollo rural para todos" Memoria del encuentro nacional de pequeños productores vinculados al Programa Social Agropecuario, Buenos Aires, 26 y 27 de noviembre de 2003.
- SEIBEL, H. D. (1998 a) "Strategies for Developing Viable Microfinance Institutions with Sustainable Service. The Asian Experience", Working Paper N° 6, Colonge, University of Cologne, Development Research Center.
- (1998 b) "Microfinance for the Poor. Outreach vs. Institutional Viability. Some observations", Working Paper N° 9, Colonge, University of Cologne, Development Research Center.
- SEN, A. (1995) *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza.
- SIEMPRO (1997) "Evaluación Social del PSA desde la Perspectiva de los Beneficiarios", CEIL/CONICET/SIEMPRO/Ministerio de Desarrollo Social.
- SIMANOWITZ, A. (2000) "Targeting the poor: Comparing Visual and Participatory Methods" en *Small Enterprise Development An International Journal*, Vol. 11, N° 1, pp. 29-39.
- SPOOR, M. (1995) *The State and Domestic Agricultural Markets in Nicaragua. From Intervention to Neo-Liberalism*, Reino Unido, St. MacMillan Press en asociación con el Institute of Social Studies.
- (2000) "Two Decades of Adjustment and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean", Serie Reformas Económicas, N° 56, Santiago de Chile, United Nations, ECLAC.
- STEARNS, C. (1992) "El Enemigo Oculto: Morosidad en Programas de Microcrédito" en *Serie Documentos de Discusión*, N° 5, Colombia, Acción Internacional.
- STEWART, F. y VAN DER GEEST, W. (1995) "Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?" en STEWART, F. (ed.) *Adjustment and Poverty: Option and Choices*, pp. 108-137, Londres y Nueva York, Routledge.
- TAPELLA, E. (2003 a) "Old Wine in New Bottles? Structural Reforms, Social Funds and Rural Finance in Argentina" en *Federico Caffè Centre Research Report*, N° 2, Dinamarca,

Department of Social Sciences, Roskilde University (ISSN 1396-50853), disponible en <<http://www.ssc.ruc.dk/federico/>>.

- TAPELLA, E. (2003 b) "Social Funds and Targetting the Poor: the case of the Social and Agricultural Programme in Argentina" en *Federico Caffè Centre Research Report*, N° 3, Dinamarca, Department of Social Sciences, Roskilde University (ISSN 1396-50853) disponible en <<http://www.ssc.ruc.dk/federico/>>.
- (2004) "Reformas estructurales en Argentina y su impacto sobre la pequeña agricultura. ¿Nuevas ruralidades, nuevas políticas?" en *Estudios Sociológicos*, N° 66, septiembre-diciembre, 2004, Revista del Colegio de México, México D.C.
- TENDLER, J. y SERRANO, R. (1999) "The Rise of Social Funds: What Are They A Model Of?" (sin publicar) Department of Urban Studies and Planning Massachusetts Institute of Technology, Management Development and Governance División, Nueva York, United Nations Development Programme.
- TEUBAL, M. (2002) "Globalización y nueva ruralidad en América Latina" en GIARRACA, N. (comp.) *¿Nueva Ruralidad en América Latina?*, pp. 45-65, Buenos Aires, CLACSO.
- UNITED NATION SECRETARIAT (1998) "Time to End Poverty" en *Bulletin on the Eradication of Poverty*, First United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997-2006), United Nations Report, N° 5, Estados Unidos, United Nations.
- VOGEL, R. C. y ADAMS, D. W. (1997). "Old and New Paradigms in Development Finance" en *Savings and Development*, N° 4, pp. 361-82.
- VON PISCHKE, J. D., ADAMS, D. W. y DONALD, G. (eds.) (1983) *Rural Financial Markets in Developing Countries. Their Use and Abuse*, Baltimore y Londres, The World Bank y Johns Hopkins University Press.
- WOLLER, G. M., DUNFORD, C. y WOODWORTH, W. (1999) "Where to Microfinance?" (sin publicar), Estados Unidos, Institute of Public Management Marriott School Brigham Young University.
- YUNUS, M. (1997) "Bangladesh: Los Pioneros" en *El Correo de la UNESCO, Micro-Finanza y Pobreza, Incluir a los Excluidos*, pp. 20-23, enero.

FUENTES ESTADÍSTICAS

- FONCAP (2004) Base da datos sobre proyectos en cartera. Información enviada por Magdalena Frigerio el 17/08/04.
- PROGSA (2004) "Base de Datos para administrar y monitorear la cartera de créditos del PSA", Buenos Aires, SAGPyA/PSA.
- PROSOC (2001) "Base de Datos Administrativa Contable, utilizada por el PSA desde 1993 a 1997", Buenos Aires, SAGPyA/PSA.
- PSAREN (2004) "Base de Datos Administrativa Contable, utilizada por el PSA desde 1997 hasta 2001", Buenos Aires, SAGPyA/PSA.

Participación de la mujer rural en la era de la globalización

Věra Majerová

Desarrollo histórico y características de las áreas rurales checas

La República Checa cuenta en la actualidad con 6.258 municipios,¹ un número de habitantes que llega a 10.230.060.² Cerca del 25% (alrededor de 2.666) viven en municipios con menos de 2.000 habitantes considerados rurales. Hay en total 5.634 territorios rurales checos (90% de todos los municipios) que administran las tres cuartas partes del área del Estado. Si comparamos estas demarcaciones con iguales divisiones en países europeos, la República Checa se distingue por la existencia de estos pequeños pueblos. Este tipo de estructura municipal desmembrado se debe al desarrollo histórico del país. Las áreas rurales de la República Checa presentan una característica típica de los países europeos en donde el cultivo de la tierra se lleva a cabo mediante la alta producción agrícola.

A partir del año 1989, la República Checa comienza a sufrir grandes modificaciones, trayendo como consecuencia notables cambios en la situación laboral y en la vida de la mayor parte de sus habitantes rurales. Se evidencia así que la estructura social agrícola de las áreas rurales es el resul-

1. “Un municipio es una comunidad de ciudadanos que se autogobiernan, es una unidad territorial que está demarcada por los límites del municipio”—§ 1 Ley 128/2000 Código de Ley del Municipio.
2. Censo de la Población, 1º marzo de 2001.

tado de factores tanto positivos como negativos. La agricultura socialista a larga escala significó industrialización, concentración y especialización de la producción agrícola. La concentración de las inversiones, una mayor mecanización, modificaciones en la organización y en la ejecución del trabajo, así como otros factores, implicaron, por algún tiempo, el desarrollo de las empresas económicas. Las actividades económicas agrícolas a larga escala ofrecieron la posibilidad de empleo a personas mayores no calificadas en profesiones manuales, a ancianos y a mujeres con niños, y en gran medida contribuyeron a la sustitución de servicios sociales como autobuses escolares, cantinas para los empleados, centros de cuidado, círculos infantiles, centros de salud, reparaciones de viviendas, etcétera. Las grandes empresas agrícolas constituyeron el pilar social y económico de los municipios y dieron a los campesinos cierta seguridad sin importar los resultados en su trabajo.

La agricultura pertenecía a las secciones de la economía estatal financiadas por el Estado. En la mayor parte de los casos ésta consistía en cooperativas, unidades productivas dependientes del Estado. La agricultura privada era casi inexistente. Sólo el 0,49% de los trabajadores empleados en el sector agrícola eran campesinos independientes, mientras que el número de la fuerza de trabajo con carácter permanente en este sector llegó a la cifra de 900.000 personas. Los objetivos principales de las políticas agrícolas estaban dirigidas a: una alimentación propia y suficiente, precios bajos y estables de los alimentos y división igualitaria de los ingresos provenientes de la tierra. La política de precio estable funcionó, posibilitando a todas las empresas garantizar salarios básicos sin importar los índices económicos.³ Antes de 1989, la competencia en términos económicos y sociales apenas se medía. La redistribución masiva de los fondos estatales cubría las bajas productivas y de las ganancias agrícolas. Así, un sistema social tan costoso dejó de ser económicamente sustentable e igual suerte corrió el sistema de salarios nivelado. De alguna manera, la posibilidad limitada de ejercer carreras profesionales contribuyó a disminuir la motivación personal al trabajo.

Los cambios acaecidos después del año 1989 significaron para algunos grupos sociales provenientes del área rural nuevas perspectivas a un mayor

3. Estudio de las Políticas Agrícolas, República Checa, OECD 1995, p. 15.

desarrollo individual, mientras que otros grupos lo experimentaron negativamente, debido al empeoramiento de su situación laboral y, por ende, de su nivel de vida.

Características de los grupos sociales conformados por mujeres rurales

En la República Checa se están evidenciando dos tendencias: por una parte, se verifica el aumento de la población anciana, y por la otra disminuyen las tasas de nacimientos. Las mujeres rurales representan la mitad de esa población y sus edades se asemejan a las mujeres que viven en las ciudades: las menores ciudadanas de 14 años representan el 16% de la población y en áreas rurales el 17%. El 14% de los habitantes checos del campo o de la ciudad son mayores de 65 años con predominio femenino. Por su parte, en las zonas urbanas el 16% de ellas están en la categoría de más ancianas (sólo el 11% está representado por hombres); en áreas rurales el 18% está en esta categoría (11% hombres).⁴ Los pueblos pequeños (con menos de 500 habitantes) y las grandes ciudades (con más de 100.000) cuentan con el porcentaje más alto de personas ancianas.

A pesar de las similitudes existentes en la distribución de género entre el campo y las ciudades checas, se observan grandes diferencias relacionadas con el nivel educacional de sus habitantes. Por ejemplo, vemos que prevalecen en los campos las personas no graduadas; contrariamente, en las ciudades la mayor parte de sus habitantes obtuvieron certificados de estudios secundarios terminados o se graduaron en las universidades. Y si comparamos entre géneros notamos a la mujer rural con una inferior calificación con respecto al hombre de su mismo medio.⁵

4. Estadísticas de Hombres y Mujeres, Oficina Checa de las Estadísticas 2003 (1° de enero de 2002: 4-6).

5. MAŘIKOVÁ, 2003: 43-44.

Tabla 1. Estructura educacional

	Áreas Rurales		Ciudades	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Sin educación	0,65	0,69	0,37	0,41
Primaria no terminada	28,24	36,93	21,22	26,43
Técnica o Vocacional a nivel secundario sin graduación	43,65	33,47	35,98	30,31
Secundaria sin graduación	19,92	21,79	26,63	28,64
Superior	2,27	2,74	3,87	4,57
Universidad	4,24	3,45	10,51	8,39
<i>Bachelor o superior</i>	<i>0,30</i>	<i>0,30</i>	<i>0,62</i>	<i>0,60</i>
No conocido	1,03	0,94	1,42	1,24
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: SLBD 2001 (ČSÚ)

En las áreas rurales se localiza el porcentaje más alto de habitantes con más precaria educación. Más de una tercera parte de las mujeres rurales cuenta sólo con un nivel de primaria o con una educación no terminada. En mayoría clasifican las más ancianas.

Desempeño laboral de las mujeres rurales

En zonas rurales hay diversidad de profesiones y trabajos típicos del campo, desde altamente calificados (doctores, profesores, investigadores, directivos, artistas independientes, trabajadores en el sector IT) a menos calificados (chóferes, reparadores, artesanos, contadores, enfermeros y trabajadores administrativos). Algunos empleos están considerados como más comunes entre los habitantes rurales: agricultura, forestal, pequeñas empresas, industria de la construcción, industria metalúrgica, educación, administración pública, salud, trabajo social, transporte por carretera, industria textil, industrial alimentaria, etcétera.⁶ Los pueblos pequeños con infraestructuras pobres ofrecen menos empleos y suelen ser susceptibles a movimientos en la estructura de la edad y de la calificación.

El porcentaje de mujeres económicamente activas tanto en áreas rurales como en todo el país es inferior con respecto al número de los hombres

6. Campo Checo 2000, Información básica del Reporte Final VS97097, ČZU Praga 2001.

económicamente activos (hombres 56,62%, mujeres 42,17%). Con relación al acceso a puestos de trabajo, las mujeres desempeñan en la mayor parte de los casos empleos sin responsabilidad directiva (84% con respecto a los hombres que representan el 76%). Más del doble de los empresarios (con o sin empleados) son hombres. Otro aspecto a mencionar es el aumento de los trabajadores por cuenta propia en la categoría de edad mayor de los 60 años, pues para ellos no es obligada la jubilación, mientras el 9% de las personas aún activas está sin trabajo y se registran más mujeres desempleadas que varones, aunque no se aplica a todas las categorías de edades.⁷

Tabla 2. Habitantes rurales económicamente activos con respecto a la edad, al género y a la actividad que desempeñan

HOMBRES	15-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60-64	65+	Total
Empleados	79,82	77,32	72,66	76,21	79,72	69,62	57,35	76,24
Empleadores	0,61	2,61	4,84	4,54	3,47	5,42	4,79	3,42
Trabajadores por cuenta propia	8,12	15,84	18,18	14,24	11,10	19,21	29,99	14,61
Miembros de cooperativas	0,17	0,36	0,75	1,21	1,76	1,50	0,96	0,76
Otros y no conocidos	11,29	3,87	3,57	3,80	3,95	4,25	6,92	4,97
Económicamente activos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Desempleados	15,10	7,16	6,86	7,05	6,83	0,76	0,00	8,12
MUJERES	15-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60-64	65+	Total
Empleados	81,82	83,99	83,96	85,50	80,91	76,53	72,21	83,86
Empleadores	0,38	1,05	1,99	1,90	2,96	2,13	2,00	1,50
Trabajadores por cuenta propia	3,25	6,35	8,52	6,58	9,25	12,15	14,84	6,67
Miembros de cooperativas	0,07	0,22	0,63	1,26	1,46	1,37	1,42	0,65
Otros y no conocidos	14,47	8,38	4,90	4,76	5,41	7,81	9,54	7,31
Económicamente activos	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Desempleados	14,57	11,78	8,76	8,22	2,84	0,00	0,00	10,00

Fuente: SLBD 2001 (ČSÚ)

7. MAŘIKOVÁ, 2003: 44-45.

La enmienda al código legal del trabajo reconoce iguales oportunidades laborales. Este cuerpo de ley obliga a todos los empleadores a tratar con paridad a toda la empleomanía y ofrecer oportunidades sin importar el género. Debe generar perspectivas igualitarias para el total de su masa activa, posibilidades de avance en la carrera o de calificación, salarios semejantes tanto para las mujeres como para los hombres, ya que las regulaciones legales prohíben todo tipo de discriminación. Mas su puesta en práctica puede ser contraria al espíritu de la ley.

Las desigualdades en el sistema laboral, antes de 1989, colocaron a las mujeres en desventaja. A pesar de las proclamas de igualdad mujer-hombre que tenían lugar, los varones ejercían un papel dominante en el sector laboral y parecido en el campo. Sin embargo, el empleo femenino en el sector rural fue el resultado de condiciones diversas: descentralización de asentamientos rurales, menos densidad de éstos, empeoramiento de las infraestructuras en los municipios rurales y en las formas de la vivienda tanto en las casas familiares con jardín como en las tierras cultivables, escasas oportunidades de trabajo, agravamiento de las condiciones debido al establecimiento de organizaciones civiles y públicas y una actitud tradicional a favor de la división de los roles sociales en la familia y en el barrio.

El empleo en profesiones agrícolas y no agrícolas dentro de los pueblos obligó a las mujeres a trabajar en la calle y velar por la familia. Su aporte representaba una parte significativa de la economía familiar. Ellas realizaban su labor simultáneamente en los centros, en el hogar, en el terreno de cultivo y hasta en los jardines, mientras los niños eran cuidados en instituciones preescolares educativas (enfermerías, círculos infantiles) o en la casa de sus abuelos.

Este modelo se mantuvo parcialmente después del año 1989. Posteriormente a esta fecha, se verifican cambios significativos, aunque no fueron positivos para este sector. Entre ellos mencionaremos la transformación de las compañías agrícolas y no agrícolas con aumento de la productividad laboral, reducción de las ofertas de trabajo que reclaman una mayor calificación de la mano de obra, uso de las horas de trabajo en su totalidad y satisfacer las aspiraciones del empleador. Para la mujer campesina significó recapacitarse. Algunas sufrieron amenazas de desempleo o sus expectativas laborales eran limitadas, debidas en ocasiones a las responsabilidades que

tenían en el hogar, así como discriminaciones salariales y virtualmente pocas esperanzas de ascender a directiva de la empresa u otras posiciones en su dirección o en la parte administrativa.

La mayoría de las mujeres desempeñaban trabajos de bajo o mediano requerimiento y, si administraban un negocio privado, casi siempre lo hacían sin empleados. Mayoritariamente estos negocios se ubicaban en: mercado en sus casas, educación, industria alimentaria, industria textil, otros tipos de producciones industriales, servicios municipales, salud, logística, servicios de *catering*, administración estatal, etcétera. En cambio, los hombres predominaban en todas las posiciones de dirección, donde sólo un número escaso de mujeres fungían como ejecutivas especializadas.

La situación objetiva de las mujeres checas apenas ha cambiado con respecto a los hombres. Algunos políticos asumieron, después de 1989, que la mayor parte de las mujeres debían permanecer en casa con sus hijos, pero la situación real ocurrida en el mercado del trabajo contrarió tal afirmación. El desempleo y los múltiples cambios realizados dañaron a uno y otro en idéntica medida; así, el salario devengado por ellas contribuía a mejorar la economía familiar. Con su participación al trabajo se abría para las mujeres checas un cúmulo de aspiraciones posibles en cuanto a su independencia económica, una carrera propia, comunicación con otras personas en el sector laboral y ahorros personales a la hora de la jubilación.

Aumento del desempleo en áreas rurales y sus soluciones

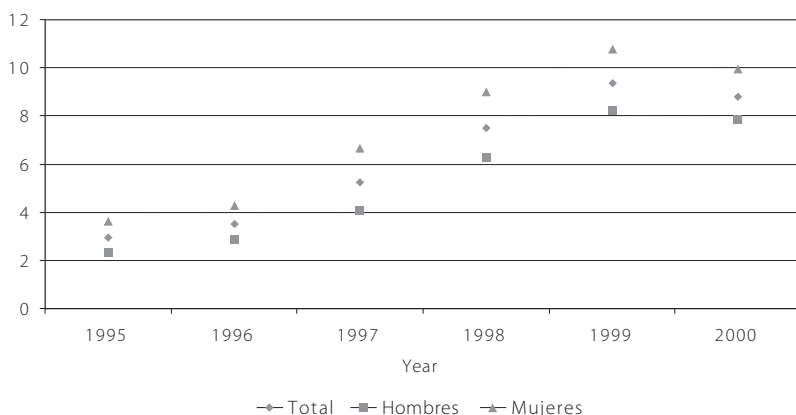
Antes de 1989, el desempleo era un concepto desconocido para los checos, pues el empleo se mantenía aunque hubiera una productividad sin ganancia —situación ampliamente conocida. Los cambios resultantes de las transformaciones y privatizaciones a partir de 1989, aumentaron de forma gradual el desempleo. Después de 2000 tuvo una relativa estabilidad con pequeñas fluctuaciones. El total de desempleados aumentó a más de la mitad entre los años 1995 y 2000 (de un 4 a un 8,8%). Este indicador daña mayoritariamente a los más jóvenes (15 a 19 años —que representan el 30%) y a las personas

con educación primaria y con educación secundaria no terminada (20% de éstos). El desempleo en los municipios rurales es relativamente inferior que en las ciudades: 8,93% de las personas económicamente activas en las áreas rurales con respecto al 9,38 en las ciudades.

Nos ocuparemos de algunos de los factores que estimularon al crecimiento del desempleo después de 1989. Tanto los procesos de transformación como la bancarrota de grandes industrias y empresas industriales o las reducciones de los procesos de producción determinaron la baja de la tasa de empleo. El cambio de trabajo es muy común en la República Checa y más de la mitad de los habitantes de pueblos con menos de 2.000 habitantes resolvieron su situación laboral de esta manera.

Los habitantes de las áreas rurales han variado en gran medida sus costumbres laborales en los últimos diez años. Las personas se cambian de trabajo con más frecuencia; desempeñan labores a tiempo parcial, alternan con trabajos extras y en ocasiones mudan de calificación. Algunos se jubilan más temprano, permanecen desempleados y cobran sus beneficios sociales, viajan a Austria o a Alemania para obtener trabajos –en ocasiones trabajan ilegalmente y reciben al mismo tiempo los beneficios sociales. Estos fenómenos resultan nuevos a partir de 1989.

Gráfico 1. Tasa de desempleo entre los años 1995-2000
de acuerdo a la Agencia de Desempleo



Para la mujer es más difícil encontrar un trabajo nuevo que para el hombre. Intercambiar exige el uso de muchas horas y a ella el tiempo se le va en un sinnúmero de responsabilidades hogareñas. Además, a consecuencia de la reducción de autobuses y de líneas de tren, ahora es más difícil y más caro viajar usando el transporte público. El trabajo en el sector agrícola trae muchos inconvenientes para las mujeres: demanda un trabajo físico muy fuerte, alto número de accidentes laborales, malas condiciones higiénicas, la influencia del tiempo y cambios de trabajo dependiendo de la estación. Las ventajas recaen en: puesto de trabajo en las cercanías del pueblo, posibilidad de cambiar de trabajo, gran conocimiento de las condiciones locales, así como el fortalecimiento de las relaciones entre los vecinos en el centro de trabajo.⁸

Es relativamente difícil encontrar una solución al desempleo rural. La idea de que el aumento del desempleo estimulará el crecimiento de empresas privadas, incluyendo la agricultura privada, no se ha verificado aún. Los estudios demuestran que sólo el 10% de la población rural tiene interés en la creación de empresas propias.⁹ Hay una gran probabilidad de que las personas que en la actualidad están desempleadas no estén dentro de este porcentaje, ya que es más común la idea de abrir negocios particulares entre quienes han tenido éxito en su vida laboral.

Existen grandes posibilidades de iniciar negocios en las áreas rurales, como por ejemplo tiendas pequeñas —principalmente tiendas de alimentos, que pueden compensar los vacíos originados en las redes de los mercados rurales —la agricultura, el transporte, los trabajos de construcción, la logística, los servicios de *catering*, entre otros, resultan áreas atractivas para nuevos negocios. Otras esferas serían la contabilidad y en sitios limítrofes, por los servicios de cambio de dinero. Las áreas rurales, a no ser las turísticas, no ofrecen una amplia gama de posibilidades para motivar acciones independientes y tampoco estas poblaciones tuvieron durante años la posibilidad de dirigir proyectos sin la intervención de las autoridades.

8. MAJEROVÁ, 1989: 574.

9. MAJEROVÁ *et al.*, 2001: 72-75.

Mujeres rurales y hogares

El modelo de que ambos miembros de la pareja sean profesionales y compartan el cuidado de la familia no es común en las áreas rurales de la República Checa, menos aún entre las generaciones más ancianas, quienes sostienen que la mujer debe renunciar a su carrera ante el cuidado de los hijos y del hogar. Las más jóvenes no piensan igual, ya que en la actualidad las posibilidades de educación y viajes empresariales son mayores que las alcanzadas por sus madres o abuelas. Muy pocas jóvenes independientes y educadas permanecen en el campo o encuentran pareja en la zona rural. Estas contradicciones han dado pie a otro modelo de pareja diferente al tradicional.

Típicamente las familias rurales trabajan la mayor parte del tiempo en sus hogares. Tanto la mujer como el hombre desempeñan un rol importante en este sentido. Un estudio de evaluación del equipamiento del hogar¹⁰ confirmó que las familias rurales llevan a cabo un trabajo adicional en el terreno de cultivo o en el jardín familiar, en el proceso y en la preservación de los productos agrícolas con respecto a las familias de ciudad. Es importante destacar, además, que las familias rurales usan el mismo equipamiento en el hogar y disfrutan de condiciones similares de vida con respecto a los núcleos urbanos.

Las familias campesinas están comúnmente equipadas para la producción y el procesamiento de los productos que ofrece el campo —tractores pequeños, segadoras mecánicas, congeladores, secadores de frutas, chime-neas, etcétera—, pero carecen en ocasiones de servicios principalmente referidos a la reparación y al mantenimiento de sus instalaciones y en gran medida restauran los mismos dueños. En las viviendas tienen talleres y máquinas de coser y otros equipos del hogar. Aunque es importante subrayar que las generaciones más jóvenes están mejor equipadas con equipos deportivos y para el tiempo libre. El número de computadoras en los hogares rurales está también creciendo. En el año 2000, el 15% de los hogares

10. Datos empírica del reporte final del estudio: MAJEROVÁ, *et al.*, 2000: 155. Representativo de una muestra de 2.142 habitantes rurales.

rurales tenía una computadora, mientras que el 60% tenía línea de teléfono –fijo o celular. Nosotros asumimos que el número de computadoras y de líneas telefónicas ha aumentado en los últimos cuatro años. Un hogar rural medio tiene los siguientes equipos electrodomésticos: refrigerador, nevera, lavadora automática, radio, TV, grabadora/CD, coche, bicicleta, equipos eléctricos de cocina (horno, batidora, etcétera) y teléfono.¹¹

La estricta división del trabajo en el hogar entre el hombre y la mujer es más remarcada en las áreas rurales. Los hombres, por ejemplo, son los responsables de la reparación y de la manutención de la casa y del coche, contribuyen al trabajo en el jardín o en el terreno de la familia. Las mujeres se encargan de hacer las compras, de cocinar, de reparar las ropas, limpiar la casa y cuidar a los niños, viejos, familiares ancianos o enfermos. El número de mujeres con licencia de conducción aumenta entre la generación más joven. Mientras que el trabajo de reparación y manutención del coche se mantiene como tarea masculina.

La cocina ocupa la mayor parte del tiempo de la mujer, ya que los platos tradicionales checos requieren de gran elaboración. Una buena esposa debe ser capaz de tener un empleo fuera de su casa, encargarse de las tareas del hogar, educar a los hijos, mantener su jardín, procesar y preservar los productos de su huerto. Suele suceder que las féminas se empeñen en ser exitosas para compensar el hecho de no asistirles iguales oportunidades que los varones a la hora de entrar en el mercado del trabajo (salarios inferiores y peores condiciones que ellos). Si logran cumplir bien los requerimientos del hogar y la atención a los niños, serán apreciadas por generaciones anteriores y tendrán el visto bueno para cursar una carrera superior. Hasta las más jóvenes, inclinadas a completar estudios profesionales, preferirían mantenerse en familia y no separarse de los chicos. No siempre está claro si estos dos compromisos constituyen un objetivo primario o sustituyen el ansia profesionalista no alcanzado.

11. KOCMÁNKOVÁ, 2003: 147-153.

Valores de la población rural

Los valores, opiniones y actitudes de la población rural han sufrido modificaciones graduales y paulatinas. En la primera fase que siguió al año 1989 no estaban claras las ventajas y las desventajas que pudiese traer la apertura hacia un sistema de mercado y la competencia. El pueblo vio como un hecho positivo el nuevo e inusual fenómeno económico, social y político, el cual trajo mejoras para algunos desconocidas entre los checos, como realizar viajes, abrir negocios propios e independientes, libertad de expresión, el fin del adoctrinamiento político del único partido y la renovación de la vida religiosa. Pero también vinieron miedos nunca experimentados como el desempleo, el aumento de los precios y el crecimiento de la inflación. Las voces iban a favor o en contra de partidos políticos por parte de las instituciones y fluctuaban de acuerdo a los resultados positivos o negativos de la economía nacional.

Las opiniones de la sociedad rural reflejan en este tiempo las profundas contradicciones por las que estaba atravesando el país. Por una parte, el pueblo entendía que las personas talentosas y trabajadoras debían ganar más y debían mostrar su talento. Según la conciencia del pueblo, el suceso en la vida depende principalmente de la honestidad y del trabajo obediente, aunque en ocasiones salga a flote el hecho de que los ciudadanos normales nunca se enriquecerán siendo honestos y que el éxito depende más de contactos importantes e influyentes. La corriente de opiniones difiere sobre si el Estado debiera controlar la distribución del bienestar de forma igualitaria entre todos los ciudadanos o si uno como ciudadano del país puede influir en las políticas en el curso de los eventos públicos.

Conclusiones

Las condiciones de trabajo y de vida de las mujeres rurales han cambiado significativamente a partir de 1989. Estos cambios son referidos y evaluados de forma desigual, ya sea por la diferencia de edades, de calificación o de profesión. Los ya casi doce años de desarrollo implicaron consecuencias

tanto positivas como negativas para el pueblo checo. En la mayoría de los casos las generaciones de mujeres mayores y menos calificadas se jubilaron, mientras que las más jóvenes se adaptaron más o menos a las demandas de la apertura del mercado. En lo que concierne a la vida en pareja y en familia ha habido cambios a la hora de reproducirse. En la República Checa está teniendo lugar un fenómeno que desde hace más de diez años se verifica en Europa Occidental: la edad de los recién casados durante el primer matrimonio ha aumentado, así como la edad de las primíparas ya que existen un gran número de alternativas al matrimonio y a la familia tradicional, como la cohabitación de parejas no casadas, la convivencia de personas del mismo sexo, solteros y de personas jóvenes que viven solos y no tienen intención alguna de formalizar uniones. Estas tendencias afectan naturalmente las relaciones entre los hombres y las mujeres aunque no de la misma manera en el caso de la población rural.

A la hora de reflexionar acerca del desenvolvimiento futuro de las áreas rurales checas, se hace evidente considerar las nuevas tendencias de desarrollo del campo europeo. Como consecuencia del aumento de la productividad laboral disminuye el número de personas anteriormente empleadas en el sector agrícola. En la actualidad esta cifra se mantiene constante y tenderá a disminuir paulatinamente. Es inminente que el área limítrofe de una empresa agrícola con altos ingresos propenderá a la concentración y a la especialización de la producción agrícola. La creación de nuevos puestos de trabajo en el sector agrícola no es realista. Ello hace necesario el estímulo y el soporte a la creación de nuevas posibilidades de trabajo fuera del sector en áreas rurales. Estas actividades deben estar asociadas al uso de los recursos naturales de forma sostenible, de la protección del agua, del medio ambiente y del crecimiento de la topografía del campo. Algunas consideraciones económicas están reemplazando la función productiva de la agricultura ante su multifuncionalidad. El adelanto social en las áreas rurales se debe a la introducción en el área productiva de un modelo post-productivo de desarrollo.

Las actividades económicas no se logran sin el capital social, como parte imprescindible del desarrollo. La estructura de las áreas rurales está conformada por varios grupos sociales con intereses y actitudes que pueden diferir unos de otros. Algunos son considerados como un cuerpo estable,

otros como partes periféricas o desestabilizadoras. Antes de cualquier acción, es meritorio conocer a todos los grupos marginales, minorías, grupos étnicos y personas aún no adaptadas a la sociedad y que viven en áreas rurales. También sus condiciones de vida y de trabajo, así como su contribución al desarrollo rural. Las disimilitudes pueden ser significativas, pero serían irrealizables excluyéndolos socialmente. Tampoco poner a un lado a agrupaciones sociales de la vida pública y social, cuya incorporación al medio sea en ocasiones difícil y requiera de mucho tiempo.

Ante lo anteriormente expuesto, es inminente una demanda mayor incitadora del conocimiento de la legislación, de los deberes y de los derechos con que cuenta cada individuo, de la objetividad de eliminar todo aquello que dé pie a la discriminación y al estatus de desigualdad, como al desarrollo de servicios de asesoramiento, iniciativas civiles y de cooperación entre profesionales e instituciones académicas. Estos perfiles de avances sociales en áreas rurales están sustentados en la comunicación, en el entendimiento y en la habilidad de cada parte de cooperar. Un enfoque desde las masas es acertado, pues cuando se tienen en cuenta las opiniones y las demandas de las estructuras locales se logra una corriente afín a la vida de las personas que viven en áreas rurales.

El desarrollo rural debe organizarse sobre bases de consideración tanto de los aspectos económicos como de los sociales. La intención actual del desarrollo se afina en el aumento de oportunidades de empleo para todos los habitantes de las áreas rurales y tal avance traería aparejado una disposición de trabajar para mejorar sus condiciones de vida. El desarrollo de las varias regiones de la República Checa debe ser balanceado, mientras que el escenario cultural y el legado cultural y natural del país deben ser preservados.

REFERENCIAS

- BUCHTA, S. (2001) "Agrárna nezamestnanosť a životné podmienky na slovenskom vidieku", Sborník semináře Regionální a sociální rozvoj venkovských oblastí, ČZU PEF KHV, září.
- HORSKÁ, H. y SPĚŠNÁ, D. (1994) *Sociální souvislosti procesu transformace zemědělství*, VÚZE, Praga.
- HUDEČKOVÁ, H. (1991) "Ochota k soukromému hospodaření na půdě" en *Sociologie zemědělství* 1/1991.
- INTERNETOVÉ STRÁNKY Českého statistického úřadu, disponible en <www.czso.cz>.
- KOCMÁNKOVÁ, L. (2003) "Rural household equipment" en MAJEROVÁ, V., Czech countryside 2003– situation before EU join, CUA, Praga, pp. 147-153.
- MAJEROVÁ, V. (1989) "Work Conditions of Women in Socialistic Agriculture" en *Agricultural Economics* 7/1989, p. 574.
- (1991) "Manpower in the Period of the Transformation of Agricultural Enterprises" en *Sociologie venkova a zemědělství*, 2/1991.
- (1992) "Sociological Approach to Changes after 1989 in Czech Agriculture" en *Sociologie venkova a zemědělství*, 1/1992.
- (1992) "Sociologický pohled na změny v československém zemědělství po r. 1989" en *Sociologie venkova a zemědělství* 1/1992.
- (1994) "The socioeconomic position of women in Czech agriculture" en *Sborník prací z vědecké konference. Agrární perspektivy III*, pp. 383-387, Praga.
- (2003) Czech countryside 2003 – situation before EU join, CUA, Praga.
- *et al.* (1990) *Důsledky současných společenských změn v sociální oblasti v zemědělství a na venkově. Závěrečná zpráva*, VÚEZVŽ, Praga.
- *et al.* (2000) Trends of Social Changes in Agriculture and in Rural Areas, VS97097, ČZU, Praga.
- *et al.* (2001) "Trends of Social Changes in Agriculture and in Rural Areas" en Final report, CUA, Praga.
- *et al.* (2002) *Český venkov 2000 – Základní údaje*, PEF ČZU, Praga.
- *et al.* (2004) *Český venkov 2003 – Situace před vstupem do EU*, PEF ČZU, Praga.
- MALÝ LEXIKON OBCÍ ČR 2002, Český statistický úřad 2003.
- MARIKOVÁ, P. (2001) "What is a present Czech rural women?" en *International Scientific Days 2001*, SPU Nitra.
- (2003) "Czech countryside in the statistics" en MAJEROVÁ, V., Czech countryside 2003– situation before EU join, CUA, Praga, pp. 43-45.
- (2004) "Education and professional structure of population as the prerequisite of future development: comparison of rural areas and towns of the CR" en *International Scientific Days 2004*, SPU Nitra, ČZU.

PLÁN ROZVOJE ZEMĚDĚLSTVÍ A VENKOVA ČESKÉ REPUBLIKY NA OBDOBÍ 2000-2006 - Plán SAPARD, MMR a MZe, Praha duben 2000.

PŘEHLED ZEMĚDĚLSKÝCH POLITIK, Česká republika. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, OECD 1995, str. 15.

SČÍTÁNÍ LIDU, DOMŮ A BYTŮ 2001, Český statistický úřad.

TUČEK, M. *et al.* (1998) "Česká rodina v transformaci – Stratifikace, dělba rolí a hodnotové orientace" *Sociologický ústav Akademie věd ČR*.

ZPRÁVY O STAVU ZEMĚDĚLSTVÍ ČR, Ministerstvo zemědělství ČR.

ŽENY A MUŽI V DATECH, Český statistický úřad 2003.

Equidad de género y agricultura, su importancia en una época de globalización económica

Zoraida García Frias

El análisis de género en el desarrollo

El análisis de género es frecuentemente percibido como algo desvinculado del análisis social y económico. Aún hoy en día los principales indicadores usados en el análisis del crecimiento y del desarrollo económico hacen referencia principalmente a variables físicas que se relacionan con la esfera productiva, tales como producción, productividad, ingresos, rentabilidad; indicadores que sin duda son relevantes, pero que no obstante son mediciones restrictivas de la realidad, ya que limitan la percepción del elemento humano al interior del sistema socioeconómico a su contribución como mano de obra, y en su función de demandante o consumidor de los bienes y servicios que genera la economía.

Esa visión restrictiva del aporte humano, al mismo tiempo, apoya el desarrollo de métodos y parámetros de análisis que resultan sesgados y parciales porque se circunscriben fundamentalmente a aquellas actividades que al interior del sistema generan bienes y servicios, que constituyen “valores de cambio”. No obstante, existe otra esfera al interior del sistema que genera valores menos cuantificables y bienes menos tangibles y que, aunque son fundamentales para el funcionamiento del sistema mismo, son subestimados por no constituir un valor sujeto a cuantificación en las cuentas nacionales. Ese ámbito se refiere a aquellas actividades vinculadas a la pro-

creación y reproducción de la vida humana en su sentido más amplio y que muchos analistas refieren como “esfera reproductiva” y/o doméstica.

El análisis de género plantea la necesidad de vincular el análisis de los aspectos productivos con aquellos asociados a la esfera reproductiva; y al mismo tiempo hace énfasis en la importancia de desarrollar estrategias que integren los objetivos, recursos y necesidades de ambos ámbitos. Este análisis parte, por un lado, de que género como variable constituye un elemento de estratificación social que junto a otras variables socioeconómicas definen la posición que hombres y mujeres ocupan en el sistema y que define el acceso, uso y control de los recursos, y su apropiación de los beneficios derivados. Al mismo tiempo ese estratificador define relaciones de poder y condiciona, en consecuencia, la participación en la toma de decisiones; lo que se manifiesta tanto en el ámbito público como en la esfera privada o doméstica.

En general, dado que todo lo referido a la denominada “esfera reproductiva” no es incluido en los análisis económicos, las tareas vinculadas a esa área no se contabilizan como *trabajo*, ni el resultado de ellas se registra como *producto*. De esa definición estrecha de trabajo y producto, se genera un problema de subregistro en las estadísticas nacionales, tanto del producto como del esfuerzo humano que requiere el funcionamiento de la economía.

Este subregistro en las estadísticas, es aún más significativo en el sector agrícola, donde gran parte del aporte del trabajo familiar a la agricultura se considera como “trabajo doméstico”, y por ende se registra como trabajo no-productivo. Además de la subestimación del trabajo agrícola que ello conlleva, también conduce al subregistro de la producción que se asocia a ese trabajo; como es la producción en los huertos caseros o parcelas secundarias y muchas actividades de procesamiento que por su naturaleza, especialmente en las unidades rurales pequeñas, se desenvuelven muy cerca de las actividades denominadas domésticas. El no reconocimiento y cuantificación de esas tareas, conlleva a los analistas del desarrollo a desconocer la complejidad de las estrategias con las que se reproducen las unidades productivas-familiares rurales, y la lógica de su funcionamiento.

En las estrategias de reproducción de las unidades campesinas se observa una estrecha vinculación e interdependencia del trabajo productivo con

las funciones reproductivas, que son inherentes al funcionamiento de la unidad y que rigen la lógica de asignación de los recursos. Así la capacidad de respuesta de las unidades productivas agrícolas a las políticas sectoriales depende tanto de elementos de carácter productivo-financiero, pero no sólo, sino también de otros elementos menos cuantificables inherentes al funcionamiento de esas unidades, y que están vinculados a preferencias, creencias, y otros aspectos que no necesariamente responden a la lógica financiera.

Más aún, tanto en el funcionamiento de las unidades familiares, como a nivel macro en la sociedad, existen actividades que se vinculan a la reproducción del elemento humano, que tienen que ver con el nutrir, cuidar, criar, educar, que son determinantes en la calidad de vida de la persona y de la sociedad en su conjunto. La base de organización de esas actividades no depende de la lógica productiva-financiera, en la cual por lo general se basa la actividad productiva, sobre todo aquella regida por principios de productividad y competitividad.

El valor social de esas actividades “no-económicas” está más allá de la cuantificación monetaria del servicio que ellas generan; y su importancia está en relación con su aporte a la reproducción humana y a la formación del capital social. La valoración del aporte de esas actividades, debe contribuir a modificar los criterios restrictivos, en los que se fundamentan tradicionalmente las decisiones de política económica. Es fundamental que el “bienestar humano” sea incluido como parámetro para medir la eficiencia y efectividad de la racionalidad económica que rige las políticas de desarrollo; ampliando el énfasis productivista que generalmente han promovido.

No obstante, el actual proceso de globalización, basado en la intensificación de la economía de mercado y de los movimientos financieros, tiende a desconocer esos elementos no financieros del sistema. La eliminación progresiva de las barreras arancelarias y la reducción de las medidas de incentivo y protección a la agricultura en las economías periféricas, mientras se mantienen medidas proteccionistas a una agricultura históricamente subsidiada en las economías “centrales”, enfrenta a la agricultura en las primeras a una crisis aguda, caracterizada por la caída de la producción y de los precios de sus principales productos de exportación.

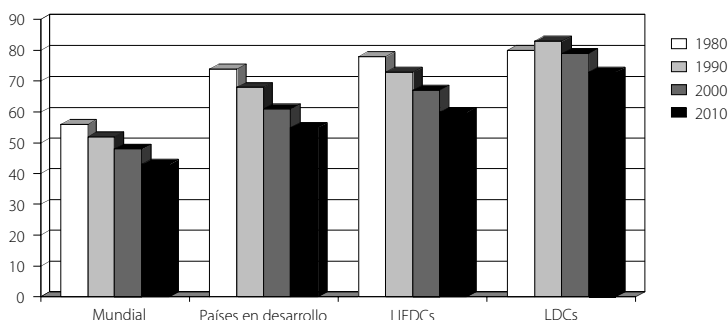
Cambios agrarios y el aporte de la mujer a la agricultura

Es en ese marco de la liberalización del comercio, que los planes de reconversión agrícola que se proponen en muchos de los países periféricos, tienden a priorizar los productos exportables en detrimento de la producción de alimentos y bienes para el consumo interno; esto genera como consecuencia, que tanto la agricultura de subsistencia, como la de cultivos alimentarios para el mercado doméstico tiendan a perder atención en las políticas públicas. Dado que tradicionalmente ambas involucran un aporte importante de trabajo femenino, el aporte de la mujer a la economía rural se ve aún más relegado.

Aunque las estadísticas oficiales sobre el trabajo agrícola y muy especialmente en la producción de alimentos, no son exactas, dado el subregistro explicado anteriormente, entre otros factores; dada la división tradicional del trabajo al interno del sistema productivo, es dado inferir que una parte importante de los alimentos básicos son producidos por mujeres, ya sea en la parcela familiar, huertos caseros o como jornalera.

Más aún, las cifras disponibles indican que en las economías periféricas, dos terceras partes de la Población Económicamente Activa (PEA) femenina están involucradas en la agricultura, ya sea como productoras independientes o como trabajadoras agrícolas. Aunque a nivel mundial y por grupos de países, se observa una disminución de la PEA femenina agrícola para los últimos veinte años, y en la tendencia proyectada para 2010, la proporción de la PEA femenina que está involucrada en la agricultura continua siendo importante, mantiene niveles por encima del 50% en las economías no industriales, y en los países de menores ingresos.

Porcentaje de mujeres económicamente activas
que trabajan en la agricultura, 1980-2010 (*proyectado*)



Asimismo, algunas estimaciones por región, indican que una parte importante de la producción de alimentos está bajo la responsabilidad de la mujer y que el número de mujeres trabajando en tareas agrícolas tendió a aumentar en la década de los noventa, como es el caso de América Latina.

La mujer y su aporte al trabajo a la agricultura y la producción de alimentos

80% de los alimentos básicos en África subsahariana y el Caribe, son producidos con un aporte importante de la mano de obra de la mujer.

60% del trabajo asociado al cultivo y producción de alimentos en Asia es aporte de la mujer.

del 15,1% (1990) a 20,1% (1999) es el aumento del número de mujeres dedicadas a la agricultura en América Latina.

El aumento en la participación de la mujer en la fuerza laboral que se registra en las últimas dos décadas, no obstante, no se vincula a un mayor acceso-control de los recursos productivos, ni a un mejoramiento en su posición socioeconómica. En general, sobre todo en el área rural, lo que se observa es un significativo aumento de la carga de trabajo, ya que generalmente esas oportunidades laborales están asociadas a condiciones precarias

–bajas remuneraciones, escasa seguridad social y largas jornadas– mientras la alimentación familiar y las tareas vinculadas a la esfera doméstica siguen estando bajo la responsabilidad de la mujer. Mientras, por otra parte, como propensión general, los cultivos comerciales así como de agroexportación tienden a estar mayormente bajo el control del hombre, aunque se registra un aumento en el trabajo de la mujer en estos cultivos, pero como jornalera o mano de obra familiar.

Pese al aumento de mano de obra femenina en empresas agro-exportadoras, la práctica parece indicar que la participación de la mujer continúa siendo marginal en los beneficios que se derivan de la expansión de la actividad agroexportadora. Algunos estudios¹ sobre las exportaciones de flores en México y Ecuador, o las exportaciones de bananas en Ghana y en el Caribe, donde una parte importante de la mano de obra es aporte de la mujer, indican que la mujer es mayormente empleada como mano de obra no calificada y/o en puestos no-directivos, o para trabajos temporales con bajas remuneraciones. Estos y otros casos parecen indicar que, por el contrario, es en el bajo costo de la mano de obra, que aporta principalmente la mujer, que se apoyan las estrategias de competitividad de la actividad agroexportadora.

Es importante observar que en este proceso de transformación agrícola y de concentración de los recursos y la producción, existe un fuerte desequilibrio de género. En general se observa que el número de mujeres como agricultoras por cuenta propia es mayor en las explotaciones agrícolas más pequeñas; mientras las unidades productivas de mayores extensiones tienden a ser propiedad del hombre. Esto en principio, provee mejores condiciones al hombre que a la mujer para responder a la demanda de expansión de la agricultura comercial.² Dado que en general esas unidades productivas agrícolas más pequeñas están asociadas a bajos niveles de capitalización y falta de servicios productivos, esas unidades que gestionan las mujeres tienden a operar con bajos niveles de productividad; con lo cual tienden a ser más fácilmente desplazadas con la liberalización de los mercados internos.

1. RAZAVI-APPENDINI, 2004.

2. YOUNG y HOPPE, 2003; JOEKES, 1999.

Profundización de la inequidad de género frente a la globalización económica y la exclusión de la pequeña agricultura

Las políticas de globalización económica caracterizadas principalmente por medidas de liberalización de los mercados en las economías periféricas y expansión de los movimientos financieros, dejan de lado los fenómenos sociales y de bienestar humano vinculados al funcionamiento del sistema económico: los indicadores sociales indican una exacerbación de los niveles de indigencia y de inseguridad alimentaria en muchos países, tanto en el área urbana como rural. Se observa además una mayor concentración de la riqueza, y el crecimiento de las desigualdades entre regiones, países y grupos sociales.

Con relación a la agricultura, a pesar de que ésta constituye la única fuente de ingresos de alrededor de 70% de la población rural de menores ingresos en las economías no industriales, desde los años noventa, la producción agrícola per cápita en esos países, ya sea ésta para el mercado interno o para el de exportación, registra una tendencia decreciente. Y dado que una parte significativa de los alimentos, en estos países, es producida por los pequeños y medianos agricultores, la caída de la producción tiene fuertes implicaciones para la seguridad alimentaria en especial en las zonas rurales, en el empleo rural y en las estrategias de sobrevivencia de una gran parte de la población rural, donde generalmente se encuentra la población de menores ingresos y más vulnerable.

La eliminación progresiva de las barreras arancelarias y la reducción de los incentivos a la producción agrícola en las economías periféricas, que impone el proceso de liberalización económica, ha generado una caída de la producción agrícola y la baja en los precios de los principales productos de exportación de esas economías. El mantenimiento de los subsidios y protecciones a la agricultura en los países industriales constituye una, sino la causa fundamental de esa crisis que enfrenta la agricultura en los países no industriales. Los productos agrícolas de las economías periféricas se enfrentan hoy a una mayor competencia tanto en los mercados internacio-

nales, como en sus propios mercados internos, frente a productos subsidiados por las economías industriales.

Por otro lado, el proceso de transnacionalización del capital y de apertura de los mercados que caracteriza el proceso de globalización económica, implica a su vez un cambio en las instancias de toma de decisión sobre la especialización productiva de las economías y la asignación de los recursos que ello conlleva. Por ejemplo, el papel creciente de las empresas transnacionales en el mercado de alimentos, hace que las definiciones tecnológicas y de asignación de recursos para la producción agroalimentaria sean mayormente tomadas fuera del territorio nacional, por lo que el rol de los Estados y de otros grupos sociales en el ámbito nacional tienden a modificarse, teniendo estos grupos menor impacto en las decisiones sobre la asignación de los recursos.

Es en ese contexto, con el aumento de las cadenas alimentarias globalizadas que los pequeños productores agrícolas tienden a ser cada vez más excluidos de los mercados de alimentos tanto nacionales como internacionales. Los pequeños agricultores, que suelen ser de los más pobres de la población rural, con frecuencia no tienen la posibilidad de adoptar nuevas tecnologías ni incrementar sus economías de escala para responder a los retos de una economía abierta y competitiva.

La apertura de los mercados ejerce una gran presión sobre las pequeñas unidades productivas para adaptar sus sistemas agrícolas, a fin de poder competir, no sólo en los mercados de exportación, sino también en el ámbito nacional con las importaciones de productos agrícolas procedentes de economías como la de los Estados Unidos y Europa que mantienen altos niveles de subsidios. Como consecuencia de esa competencia desigual en los mercados globalizados, existe una marcada tendencia que indica que los pequeños productores, sobre todo en las economías periféricas, tienden a abandonar cada vez con mayor frecuencia la actividad agrícola. Este fenómeno contribuye a su vez al proceso de re-concentración de la tierra y a la intensificación de la agricultura de alto valor comercial.³

Los problemas que históricamente ha confrontado la pequeña agricultura, y en particular las unidades campesinas, se ven exacerbados por el actual

3. YOUNG y HOPPE, 2003.

proceso de globalización, tendiendo a agravar la falta de equidad ya existente. Sean mujeres u hombres, los pequeños agricultores, a través de la historia, han enfrentado fuertes restricciones para la capitalización de sus unidades productivas, con problemas de acceso al crédito, falta de apoyo para innovaciones tecnológicas, falta de infraestructuras de comercialización y de servicios sociales adecuados. Y sobre todo han estado sujetos a un sistema de tenencia de tierra inflexible y caracterizado por la alta concentración en la distribución de la misma. No obstante, esas restricciones a lo largo de la historia han sido mayores para la mujer, debido a la existencia de reglamentaciones jurídicas, normas institucionales, patrones culturales y sistemas productivos discriminatorios, donde la división de responsabilidades tiende a ser inflexible y basada en estereotipos de género que subestiman el aporte de la mujer en la sociedad.

Esas discriminaciones de género presentes aún hoy en casi todas las sociedades, condicionan la capacidad y los recursos con que cuenta la mujer para responder a los estímulos y retos que plantea la globalización. La división del trabajo al interior del sistema productivo agrícola, confiere a hombres y mujeres responsabilidades y tareas diferentes, concentrándose su mano de obra en subsectores y renglones productivos distintos. De ahí que la apertura comercial tiene impactos diferentes en los distintos sectores y renglones productivos, afectando también en forma diferenciada la actividad productiva de hombres y mujeres al interior de la agricultura.

La falta de estadísticas desglosadas por sexos constituye una limitación para conocer en forma concreta los impactos que la transformación agraria derivada de las reformas comerciales tiene sobre la posición de hombres y mujeres en la economía rural. Sin embargo, se asume que si los ajustes económicos que derivan de la liberalización del comercio no incorporan medidas compensatorias a los efectos del mercado y las políticas macroeconómicas, éstos tenderían a reforzar los sesgos y las desigualdades sociales ya existentes.⁴

4. GAMMAGE, JORGENSEN, MCGILL y WHITE, 2002.

El desplazamiento de la pequeña producción agrícola genera un cambio importante en la economía rural, y en las estrategias productivas/reproducción de las familias rurales. Como consecuencia se presenta un cambio en la composición del ingreso familiar, con un aumento importante del ingreso no-agrícola, que en muchos casos va asociado al incremento de la migración. Por otra parte, ello conlleva a la re-asignación de los recursos y bienes de capital con que cuenta la unidad familiar, ya sean naturales, económicos o humanos. Estos cambios aceleran el proceso de “monetización” de la economía familiar rural; lo que exige más aún que los recursos destinados a la agricultura tiendan a reasignarse en favor de cultivos comerciales y, en muchos casos, desplazando la producción de alimentos para el consumo familiar.

Como indica un estudio sobre la comercialización de la pequeña agricultura,⁵ ese proceso de mercantilización tiene una repercusión ambivalente sobre los medios de subsistencia rurales, ya que por un lado, crea un aumento de los ingresos monetarios y en la capacidad de compra de la unidad familiar, mientras por otro lado introduce pérdidas en la economía no-monetaria, como es la disminución de la producción para autoconsumo, la desarticulación de las redes familiares de seguridad social y ayuda mutua, que les permite dar respuesta a necesidades vinculadas a reproducción humana y social. En efecto, el aumento del ingreso monetario de la unidad familiar, no siempre se asocia a un mejoramiento del ingreso real.

Frente a un mercado laboral caracterizado por la informalidad y la descalificación del trabajo (baja remuneración, contratos temporales, ausencia de protección social), el progresivo involucramiento de la mujer en empresas de agroexportación, no se traduce necesariamente en un mejoramiento de sus ingresos reales y su contribución efectiva al ingreso familiar podría en algunos casos disminuir.⁶ Esto hace que la autonomía de la mujer y su capacidad de negociación al interior de la familia se mantenga invariable o tienda incluso a deteriorarse. Poco aún se conoce sobre el costo de oportunidad de esa mano de obra familiar, y en particular de la mujer que es desplazada de la economía no-monetaria hacia el mercado laboral monetario.

5. WARREN, 2002.

6. JOEKES, 1999.

Otro elemento no monetario que debe ser considerado como sujeto de análisis en la medición de los impactos de la comercialización en la economía rural es el abandono o disminución de la producción de alimentos—fuente de autoconsumo e ingresos—, lo cual podría generar en el mediano y largo plazo mayores niveles de vulnerabilidad de los que históricamente ya caracterizan el funcionamiento de la unidad familiar rural.

Existen algunas evidencias en cuanto a posibles oportunidades económicas que se abren para la mujer agricultora con la incursión en mercados de exportaciones no tradicionales. No obstante, dada la característica de muchos de esos productos, esos mercados en el largo plazo pueden ser muy fluctuantes y con una capacidad de expansión relativamente limitada, ya que por lo general, esas exportaciones se refieren a productos no esenciales, o que tienen muy poco valor agregado en el país de origen, tales como las exportaciones de plantas medicinales, hierbas, especias y algunos frutos tropicales.

El derecho a la tierra y equidad, elementos clave para una estrategia de desarrollo agrario

El derecho a la tierra está íntimamente ligado al derecho a la alimentación y el derecho a un lugar seguro donde vivir y recrear los nexos sociales que fundamentan la reproducción del individuo y del núcleo social. Esto explica que la tierra tiene un valor que va más allá de su valoración como factor de producción, y su contribución al sistema productivo. Tanto en la historia antigua como en la reciente, se cuenta con ejemplos de distintas formas de organización social, donde los sistemas de manejo de la tierra, tienden a garantizar el acceso y seguridad de ese recurso para las unidades familiares. En esos contextos, la relación con la tierra y el medio ambiente físico tiende a ser más inmediata y determinante en las estrategias de vida de la población. Acceso, tenencia y seguridad en el uso de la tierra, constituyen la base de la reproducción social y económica de los individuos y de la sociedad agraria y rural.

Los principales bienes de capital en las sociedades primitivas y campesinas son el *hombre* (la persona) y la tierra. Los aperos, las máquinas, las terrazas, el ganado y otros mejoramientos de los recursos productivos se rigen basándose en los acuerdos sobre el control y la asignación de tierras y personas. La tenencia de la tierra es meramente, en casi todas las sociedades, la expresión geográfica de la estructura social.⁷

En las economías agrarias, la tierra como factor productivo representa el elemento central alrededor del cual se articula la combinación de los demás recursos productivos y por ende la tecnología y las relaciones sociales. En consecuencia el derecho a la tierra, va más allá de la posibilidad y capacidad de posesión de un recurso, ya que a partir de él se definen otros derechos en la estructura social y económica que influyen sobre la alimentación y la sobrevivencia.

La estructura de tenencia de la tierra refleja las relaciones de poder que caracterizan a una sociedad, indicando la posición en que se encuentran los diferentes individuos y grupos de población al interno de ese núcleo social. En los distintos sistemas de tenencia se observan marcados factores de discriminación que condicionan el acceso, control y uso del recurso; ya sean estas discriminaciones por género, por condiciones socioeconómicas o raciales. La posesión de la tierra no sólo determina el acceso a otros recursos, servicios e insumos; sino más importante aún, la falta del recurso actúa como elemento de exclusión/expulsión de las instancias de toma de decisión.

En América Latina, en el período comprendido entre 1950 hasta los años ochenta, varios países emprendieron distintos tipos de “reforma agraria”, muchos de estos procesos se centraron fundamentalmente en políticas de redistribución de la tierra, creación de asentamientos agrarios, y programas de suministro de servicios e insumos productivos por parte del Estado a los campesinos asentados. En esos procesos se adoptaron diversos esquemas de propiedad y modelos de explotación agraria; estableciéndose asentamientos individuales, asociativos y colectivos. No obstante, a partir de la introducción de las políticas de ajuste estructural y con mayor énfasis

7. NASH y PARSON, 1984.

durante la década del noventa, la política agraria tuvo una mayor influencia de modelos económicos neoliberales. Esto condujo a un cambio en el énfasis de las acciones del Estado, las cuales se han concentrado en forma especial en la liberalización de los mercados agrícolas y de insumos, la reducción de los apoyos e incentivos estatales a la producción agrícola, sobre todo a aquella orientada al mercado interno, y la introducción de medidas de incentivo a renglones de exportación seleccionados. Este cambio en la política introdujo un cambio importante en las políticas de tierra de las décadas anteriores.

La creación de los mercados de tierra, las titulaciones de propiedades individuales y la subdivisión de las propiedades colectivas, junto al reemplazo de algunas formas de propiedad comunitarias existentes en algunos países son algunas de las características predominantes de la política agraria en las últimas dos décadas en casi todos los países.

Es importante anotar, que todos esos procesos de reforma agraria llevados a cabo en los distintos países y regiones, beneficiaron principalmente al hombre, como individuo o como “jefe de hogar”, por constituirse él como representante de la unidad familiar,⁸ como establecido en muchos códigos legales o prácticas sociales.

En efecto, a pesar de las diferencias que caracterizan los procesos de reforma agraria en los distintos países, persiste en la mayoría de ellos un elemento común y es la *condición de desigualdad* con la que se enfrenta la mujer para acceder al uso y control de la tierra y de otros recursos productivos, en todos ellos. Desigualdad que está marcada por una serie de factores que tienen origen en el orden jurídico-institucional, estructural e ideológico. Aun en países, donde se han hecho modificaciones jurídicas o institucionales para reconocer la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en distintas esferas de la vida social, política y económica, en la práctica, la propiedad de la tierra, por parte de la mujer no alcanza niveles significativos.

En general, aunque la mayoría de los países adolece de estadísticas desglosadas por sexo, sobre los beneficiarios de la reforma agraria, la exigua información disponible permite alegar, sin temor a equivocación, que el impacto de los programas de reforma agraria sobre el acceso de la mujer a

8. DEERE y LEON, 2000; LEON, SALAZAR y PRIETO, 1987; RAZAVI, 2003; FAO, 2004.

la tierra ha sido mínimo; ya sean estos programas de creación de mercados de tierra o de asignación de tierra por parte del Estado.

Aunque en algunos países como, Brasil, África del Sur, Nicaragua, Honduras, entre otros, la mujer ha participado activamente en los movimientos de lucha y reivindicación de la tierra, la posición de subordinación en que ella se encuentra, ha hecho que ella no se haya beneficiado en la misma proporción, siendo aún reducido el número de adjudicaciones y titulaciones de tierra a su nombre. En Honduras se estima que del total de beneficiarios durante el período 1982-1995, el número de mujeres que lograron titular sus propiedades a sus nombres representan alrededor de un 20%.⁹

Costumbres, tradiciones y actitudes profundamente establecidas en la base de la sociedad, se transfieren en las disposiciones jurídicas e institucionales o se traducen en normas no escritas que regulan el derecho consuetudinario del acceso de la mujer a la tierra. En la práctica, ese conjunto de normas conducen a esquemas de inequidad en perjuicio de la mujer. La mayoría de las leyes agrarias, los códigos de familia y civiles y la Constitución en casi todos los países contienen disposiciones discriminatorias con respecto a los derechos de la mujer. Si bien es cierto que prácticamente todas las Constituciones hacen referencia a declaraciones de igualdad entre todos los ciudadanos ante la Ley sin distinción de sexo, existen disposiciones civiles que restringen el ejercicio de ese derecho de la mujer sobre la administración de la propiedad.

Algunos países mantienen una regulación discriminatoria para las mujeres en aspectos como los derechos y las obligaciones de los cónyuges, la unión de hecho, divorcio y patria potestad. En lo concerniente al régimen de bienes matrimoniales, los códigos reconocen la potestad marital respecto al patrimonio de la mujer, por lo que ella no puede comprometer los bienes comunes sin una previa autorización judicial. En otros casos algunas disposiciones imponen discriminaciones contra la mujer cuando establecen como “domicilio conyugal” aquel elegido por el marido, o al establecer normas sobre derecho sucesorio que niegan el derecho obligatorio de herencia a la cónyuge. Otras restricciones lo establece el no reconocimiento de la llamada “unión de hecho”, o su aceptación bajo tantos requisitos que su

9. JOEKES, 1999.

reconocimiento en la práctica sigue constituyendo un obstáculo. Esto limita evidentemente el derecho de co-propiedad y herencia de la mujer sobre todo en el área rural, donde este tipo de unión prevalece.

Todavía hoy en los albores del siglo XXI, muchas de las leyes, políticas y programas de desarrollo agrario se centran en la familia como núcleo de asignación de los servicios, sin tomar en cuenta que la misma no constituye una unidad monolítica; sino que al interior de la misma existen dinámicas basadas en los mismos estereotipos de género que condicionan la participación efectiva de la mujer en la esfera pública.

Es por ello, que en una nueva agenda de desarrollo, son centrales dos elementos: la equidad social y de género, y el acceso a la tierra. Ambos constituyen elementos primordiales para la inclusión social de la mujer y de tantos otros grupos de la población que continúan siendo marginados de los avances del desarrollo económico. La organización de la producción debe asegurar la participación de una base social más amplia en la tenencia de los recursos productivos y en la generación del producto. Una mayor equidad e inclusión social busca mejorar la distribución de ingresos y la seguridad alimentaria.

Un enfoque de equidad para el sector agrario conlleva a poner en práctica políticas y mecanismos institucionales que aseguren, por un lado, el acceso a la tierra a aquellos que por condiciones sociales, de género o económicas han sido tradicionalmente despojados del recurso; y por otro, una política tecnológica que favorezca la generación del empleo agrícola y rural, y que apoye el funcionamiento de la pequeña empresa agrícola.

La recuperación del espacio agrario, requiere asimismo una estrategia productiva que garantice el uso efectivo de la tierra y los recursos naturales. La consideración de la diversidad cultural y humana, como parte de los criterios de organización de la producción, es indispensable para favorecer la coexistencia de modelos productivos diversificados que respondan más de cerca a las prioridades de alimentación y de desarrollo humano de las distintas sociedades.

Ciertamente, una economía globalizada en base a la homogenización del consumo y la producción, y en principios de competitividad y acumulación financiera, tiende a constituir, de hecho, una barrera para la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo que propone una racionalidad menos

productivista, y más centrada en criterios de calidad de vida, inclusión social y desarrollo humano.

No obstante, en una perspectiva de largo plazo, una estrategia de integración social y económica, con base en el funcionamiento de redes solidarias y/o de intercambio comercial, puede sustentar el desarrollo de las pequeñas economías descentralizadas y una inserción más equitativa en un esquema global. Un enfoque de este tipo de desarrollo local, puede a su vez favorecer un tipo de agricultura más apropiada a la estructura social y a la dotación de recursos ambientales. Tanto en el pasado como en la actualidad han existido distintas iniciativas de gestión local, que van desde formas mercantiles pre-capitalistas, hasta el desarrollo de líneas productivas y de mercados alternativos a los espacios comerciales globalizados, que pueden contribuir a arrojar luz sobre este tema. Todas esas iniciativas, de hecho, parecen indicar la preocupación por la búsqueda de formas distintas de desarrollo, donde el bienestar humano, la equidad social y la calidad de vida, constituyan principios fundamentales de la agenda de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- CAGATAY, Nilufer (2001) *Trade, Gender and Poverty*, PNUD.
- DEERE, C. D. y LEÓN, M. (2000) *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, TM Editores, UN, Facultad de Ciencias Humanas.
- FAO (1995) *Alternativas para mejorar el acceso de la mujer a la tierra en Honduras*, Tegucigalpa.
- (2003) *Agricultural Transformation and Gender Considerations in Caribbean Economies*, (documento de trabajo), noviembre.
- (2003) *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, Roma.
- (2004) *Agriculture, Trade Negotiations and Gender*.
- (2005) *Breaking ground – present and future for women in agriculture*.
- FARINDE, A. J. (2003) “Moving Women from Subsistence to Commercialisation: Issues and Policy Imperatives” documento presentado en el Taller internacional sobre Repercusiones de género en la comercialización de la agricultura en pequeña escala, organizado por la FAO y el Instituto Internacional de Agricultura Tropical, mayo.
- FONTANA, Marzia y JOEKES, Susan (1998) *Global trade Expansion and Liberalisation: Gender Issues and Impacts*.
- GAMMAGE, JORGENSEN, MCGILL y WHITE (2002) *Framework for Gender Assessments of Trade and Investment Agreements*, Women’s EDGE Global Trade Program, Washington D.C.
- JOEKES, Susan (1999) “A Gender-Analytical Perspective on Trade Sustainable Development” en *Trade, Sustainable Development and Gender*, UNCTAD.
- LEÓN, M., PRIETO, P. y SALAZAR, M. C. (1987) “Acceso de la mujer a la tierra en América Latina, Panorama general y estudios de caso de Honduras y Colombia” en *Mujeres campesinas en América Latina*, FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- MBILINY, Marjorie (2003) *Gender Myths and Feminist Fables: Repositioning Gender in Development Policy and Practice*, IDS, julio.
- NASH, K. y PARSON, H. (1984) *La Reforma Agraria y las Políticas de Desarrollo, Estudios de Reforma Agraria*, FAO.
- OLAWOYE, J. (2003) “Issues and Policy Implications for Gender and the Commercialization of Smallholder Agriculture” documento presentado en el Taller internacional sobre Repercusiones de género en la comercialización de la agricultura en pequeña escala, organizado por la FAO y el Instituto Internacional de Agricultura Tropical, mayo.
- PAUL, Rufina (1999) *Impact of Banana Supply and Demand Changes on Income, Employment and Food Security in St. Lucia*, FAO.
- RAZAVI, Shahara (ed.) (2003) *Agrarian Change, Gender and Land Rights*, UNRISD, Blackwell Publishing, Oxford.

- RAZAVI – APPENDINI (2002) *Shifting Burdens: Gender and Agrarian Change under Neoliberalism*, UNRISD.
- SENGOOBA, T. (1996) *Agricultural Research: Strategies to Incorporate Gender*.
- STEVENS, C. (2003) “International Trade, Livelihoods and Food Security in Developing Countries”, Institute of Development Studies, IDS Working Paper 215, diciembre.
- WARREN, Patrizio (2002) *Distance Survey on Gender Impacts of Small Farming Commercialization*, Servicio de Gestión Agraria y Economía de la Producción y Servicio de Género y Desarrollo, FAO.
- WILLIAMS, Stella (2003) “Gender Labour Dynamics, Investments and Income Distribution”, documento presentado en el Taller internacional sobre Repercusiones de género en la comercialización de la agricultura en pequeña escala, organizado por la FAO y el Instituto Internacional de Agricultura Tropical, mayo.
- YOUNG, Brigitte y HOPPE, Hella (2003) “The Doha Development Round: Gender and Social Reproduction” en FREIDRICH EBERT STIFTUNG, *Dialogue on Globalization*, Occasional Paper N° 7, disponible en <www.fes-globalization.org/pub.2004.htm>.

Trayectorias socioeconómicas participativas como alternativas al neoliberalismo¹

Andrea Gallina

Introducción

El sistema de producción de la globalización capitalista² está homogeneizando de manera gradual las culturas locales, el consumo local, los modelos productivos y debilitando otras formas de resistencia ante su expansión, a menos que éstas sean anunciadas de manera clara y evidente para todos.³ Cualquier esquema alternativo inesperado para organizar la economía parece ser un obstáculo a la modernización y por lo tanto debe ser eliminado en aras de dar espacio a un modo de producción fundado de manera sólida en sus dos pilares inseparables, el de crecimiento y el del desarrollo. Como consecuencia del proceso de dominación capitalista múltiple del mundo,⁴ el número de formas para organizar las relaciones existenciales entre la naturaleza y la cultura se ha reducido de manera considerable y los instrumentos necesarios para este propósito han sido desde ya predefinidos.

1. Una versión anterior de este ensayo fue presentada en el VII Encuentro de Economistas, Habana, realizado entre el 7 y el 11 de febrero de 2005 sobre “Globalización y los Problemas del Desarrollo”.
2. El término globalización es aquí usado para definir la última fase de la acumulación capitalista transnacional que tuvo lugar en las dos décadas precedentes. Véanse AMOROSO, 1998; AMIN, 2000; SKLAIR, 2002; GALLINA, 2006 b.
3. WALID, 2002: 17.
4. VALDÉS GUTIÉRREZ *et al.*, 2005.

En realidad, a pesar de las dificultades para el Occidente y su aptitud para aceptarlo, el mundo está compuesto por diferentes mundos, o microcosmos, cada uno viviendo con diferentes formas de representación propia y con trayectorias socioeconómicas propias que se despliegan de acuerdo con las elecciones hechas por los miembros de sus comunidades. Desde hace más de trescientos años, el filósofo alemán Gottfried Leibniz, padre fundador de los integrales matemáticos, consideró vivir en el “mejor de los mundos posibles”. Esto resulta interesante, pues ya en aquel tiempo era inminente la necesidad de definir un alfabeto universal en el que la estructura gramatical y lógica coincidiera y donde los elementos básicos fueran caracteres representados por un número limitado de conceptos elementales.

Intelectuales contemporáneos a Leibniz, con una percepción más articulada de la condición humana, advirtieron inmediatamente sobre la racionalidad y la lógica de las matemáticas. En *Cándido* (1759), Voltaire se burla de un filósofo alemán que se convierte en el doctor Pangloss, el personaje optimista de la historia para quien “todo es para el mejor en el mejor de los mundos posibles”, a pesar de las vicisitudes por las que atraviesa la existencia de Cándido, cuyo filósofo era Leibniz.

En la filosofía moderna, la idea de otros “mundos posibles” que aquel en el que vivimos es una ordenación que depende de conceptos como el de *posibilidad* y *necesidad*. Es por esto que la noción de un “mundo posible” indica una especificación de la forma en que el mundo *debería ser* o *pudiese haber sido*. Un mundo es posible en *al menos* uno de los mundos posibles, pero es necesario en todos los mundos posibles.

De todas formas, ¿cuál de estos mundos posibles es el “real”, esto es, en el mundo posible en que nosotros vivimos? Una probable explicación nace del concepto de *multiverso*, el grupo de múltiples universos posibles, pensamiento sustentado por el vicepresidente de la sucursal escocesa de la Sociedad Interplanetaria Inglesa Andi Nimmo en 1960 para interpretar los varios mundos de la física cuántica: un multiverso es un “universo aparente, una multiplicidad mediante la cual se hace el universo entero”, o del concepto de *unitas multiplex*, esto es, la unidad de las especies humanas en su diversidad, del sociólogo francés Edgar Morin.⁵ Ambos conceptos ayudan a tomar

5. MORIN, 1986.

distancia del universalismo y del monoculturalismo, en donde los símbolos del pensamiento dominante se reúnen.

De igual manera, el filósofo indio contemporáneo Raimon Pannikar aclaró la paradoja en cuya trampa el Occidente se encierra y el riesgo actual del monoculturalismo: “No hay universales culturales. Pero existen, ciertamente, *invariantes humanas*. Todo hombre come, duerme, pasea, habla, se relaciona, piensa, etcétera. Pero el modo como cada cultura lo vive y lo experimenta, interpreta, se vive y se experimenta cada una de estas invariantes humanas es distinto y distintivo en cada caso” [...] “*No hay universales culturales*, esto es, contenidos concretos de significación válidos para toda cultura, para la humanidad de todos los tiempos. La llamada naturaleza humana es una abstracción. Y toda abstracción es una operación de la mente que substraee (abstrae) de una realidad mayor (tal como aquella mente la ve) un algo (menos universal) que considera lo importante. No puede haber universales culturales porque es la misma cultura la que hace posibles (y plausibles) sus propios universales.”⁶ Por esto, la relación entre las diferentes formas tomadas por las invariantes humanas, esto es, la relación entre culturas, no es dialéctica, sino sería —y se convierte con frecuencia en— una relación de poder. Y continúa diciendo Pannikar: “Es innegable que en ciertos momentos de la humanidad hay mitos que adquieren mayor universalidad que otros, pero aun en estos casos la manera como suelen interpretarse es distinta”.⁷

La cultura dominante impone sus paradigmas de inteligibilidad. Es necesario recuperar todo el dinamismo del pensamiento simbólico para evitar pasajes ciegos de nuestra situación cultural. El símbolo es, evidentemente, más grande y universal que el concepto; con el símbolo somos capaces de entendernos de manera mucho más profunda que con un simple concepto de consenso. Además, el símbolo es más universal que el concepto, pero no es precisamente una invariante humana, porque incluye también al sujeto.

En el análisis del proceso de modernización de las comunidades Inuit de Canadá, Derek Rasmussen argumenta que los poderes simbólicos del alfabeto occidental (representando la educación, la alfabetización) y el dinero de papel (imagen del sistema de precios, la economía) han subyugado a co-

6. PANNIKAR, 1996: 134.

7. Ibídem, p. 134.

munidades enteras. Su crítica mueve el espejo magnificante hacia el modelo occidental de vida y su “sobredesarrollo”.⁸ La mercantilización de las relaciones ha penetrado tan astutamente las mentes de los seres humanos que el concepto del tiempo ha sido transformado en una mercancía. Los trabajadores venden su tiempo al mejor postor, cuyo mercado es menos sofisticado y menos caro que la esclavitud, ya que el costo de mantenimiento de este estilo de arrendamiento humano lo cubre el arrendado y no el empleador. Ante esta realidad, deseamos que los días y las semanas pasen más rápido para disfrutar del tiempo acumulado y ser libres del contrato de arrendamiento, sin siquiera considerar que así contribuimos a abreviar la llegada del fin.⁹ La cuestión en peligro no radica en defender un romántico pasado y tradiciones injustas, sino comenzar a entender la existencia de una multidiversidad de percepciones sobre cómo la sociedad pudiese organizarse. Para Derek Rasmussen, este proceso puede facilitarse aceptando que el ideal occidental de mundo no equivale al “mejor de todos los mundos posibles”.

La exaltación del individuo por encima de las familias y las comunidades ha acelerado el proceso de mercantilización de las relaciones. Por el contrario, en sociedades donde este paso se limita en tiempo y espacio, la propia sociedad es capaz de contener el proceso de modernización. En sociedades modernas, el instrumento mediante el cual el mercado encapsuló a las comunidades fue la introducción de los sistemas de derechos de propiedad individual (comenzando con los derechos a usar la tierra) y el dinero. Debido a esto, parecería probable que el capitalismo es “un proceso natural inevitable arraigado en la naturaleza humana” e idéntica consideración sustentaría la vuelta al canibalismo.

Observando la actual degradación humana de las sociedades europeas, el sociólogo alemán Zygmunt Bauman llamó nuestra atención sobre las implicaciones negativas del proceso de modernización. Comunidades enteras están siendo disueltas y “cada individuo ha sido dejado al consumo de su propia ansiedad, considerándola un problema individual, el resultado de su fracaso personal y una forma de desafiar sus habilidades y competencias individuales”.¹⁰ La búsqueda de soluciones personales a las contradicciones

8. Concepto que aún no existe en el vocabulario.

9. RASMUSSEN, 2000.

10. BAUMAN, 2001.

sistemáticas, y la salvación individual frente a los problemas comunes, contribuyen al aumento de la inseguridad general y al quebrantamiento de la comunidad.

Resulta urgente redescubrir las trayectorias socioeconómicas que puedan ser alternativas a la globalización capitalista, así como la búsqueda, el reconocimiento y el estudio de esos sistemas de producción locales particularmente flexibles y que están de alguna manera conectados con la economía de mercado (lo que puede facilitar la explicación de que el mercado pueda cohabitar con otras instituciones).

De hecho, a pesar de las tendencias desestabilizadoras provocadas por la globalización capitalista, hay signos en la historia reciente de una fuerte y creciente resistencia al proceso de la globalización, que se evidencia en el nacimiento y desarrollo de formas alternativas de organizar la economía, a través del uso de capacidades tecnológicas y productivas que reporten beneficios locales (“locales” visto como el área en donde el actor se sirve, esto es, comunidad, región, nación, meso-región) y que no se basan en la lógica de explotación del capitalismo sino en una relación más balanceada con la naturaleza y las personas. Evidencias de estas comunidades de productores y consumidores demuestran que, a pesar de las recurrentes afirmaciones de triunfo del sistema capitalista por parte tanto de los “optimistas” (actores) como de los “pesimistas” (vencidos o desesperados) de la globalización, los “lazos sociales” entre las personas han demostrado sobrevivir a la marginalización económica, desestabilización política, ajustes estructurales y a la competencia desenfrenada; estas uniones sirven como base al renacimiento de todas las mujeres y hombres que viven en las comunidades.

Dentro de esta perspectiva, la comunidad se convierte en una unidad de análisis en donde es posible identificar la presencia y evolución de figuras “alternativas” de organización de –y participación en– la vida económica. Entender estos sistemas económicos alternativos de intercambio y producción basados en la comunidad requiere de un doble enfoque: por una parte, elaborar un método que facilite la valoración de “una trayectoria participativa socioeconómica” y, por otra, integrar nuestro conocimiento sobre la demanda de determinación propia y sobre la organización que nace de grupos diferentes en países diversos.

Tomando en cuenta que las comunidades son diversas, tanto en su forma

como en la práctica, un primer intento de dividir las en categorías de cuatro grandes grupos puede ser: 1. Comunidades en un territorio específico enmarcado en una nación (esto es, los Zapatistas en Chiapas o los Sin Tierra en Brasil); 2. Estructuras políticas de una nación-estado y sistemas económicos que reniegan la lógica del neoliberalismo (por ejemplo el caso cubano); 3. Redes nacionales e internacionales que abogan por una reforma de las instituciones y valores de la globalización (o sea segmentos de los movimientos “no-globales”, organizaciones *fair-trade*); 4. Comunidades que viven fuera de los márgenes de la globalización capitalista (comunidades de emigrantes, personas que viven y dependen del mercado informal, productores tradicionales a pequeña escala, etcétera).

Este capítulo se concentrará en el estudio de algunos ejemplos pertenecientes a la cuarta categoría, con el objetivo de desarrollar una metodología de valoración y para destacar los puntos fuertes y débiles de un sistema de producción local que está atravesando por un proceso, aún lento pero asombroso, de modernización.

Sobre el concepto principal y análisis de “trayectoria socioeconómica participativa”

El concepto “trayectoria” es aquí introducido, como una herramienta que facilitará analizar y entender la evolución histórica, los obstáculos actuales y las potencialidades de los segmentos específicos que componen un sistema de producción dominante dentro de una comunidad dada. El concepto ha sido utilizado, hasta hace bien poco, dentro del marco del “sistema mercantil” (el enfoque *value-chain*), con referencia particular a la dimensión tecnológica y a la curva de aprendizaje del proceso de innovación. Es un intento de integrar su sistema social limitado de cálculo con el análisis de las “externalidades” y los “costos sociales” necesarios para reconstruir las bases que garantizan la “eficiencia” de una inversión.¹¹

11. Como por ejemplo en la literatura económica sobre las cadenas de valores globales y en aquella de autores que trabajan con el análisis de las cadenas de bienes en “países subdesarrollados”.

Por el contrario, el concepto de “trayectoria socioeconómica participativa” en la economía se refiere a las constelaciones de intercambios y producciones que generan la maximización de las “ganancias sociales”, por ejemplo aumentar el producto social reduciendo los costos sociales y ambientales. Entre éstos podemos mencionar a todos aquellos modelos de producción que, aunque movidas por el ánimo de lucro, han tomado en cuenta la calidad de los bienes (por ejemplo, la producción manual), lazos de solidaridad (la creación de cooperativas o asociaciones de pequeños productores) y el respeto por el ambiente (agricultura orgánica). Estas experiencias han sido estudiadas profundamente y aplicadas tanto por economistas radicales como por economistas del bienestar, en su valiente esfuerzo de desarrollar sistemas de bienestar.

Esta modesta contribución, mientras reitera los aspectos positivos de esas tradiciones y/o esfuerzos, intenta extender el enfoque del estudio de prácticas y trayectorias que existen dentro y fuera de los sistemas capitalistas, para verificar su capacidad y sostenibilidad en la creación de sistemas de producción alternativos a la globalización. Es un intento de explicar los procesos de participación y de innovación social y técnica que no estén dirigidos a la “destrucción creativa” y sí más a la “construcción creativa” de lazos y valores sociales dentro de la economía de mercado.¹²

Trayectorias “alternativas” o “participativas” pueden encontrarse en todo tipo de sistema económico, las que no tienen por qué singularizar la “mejor trayectoria posible en un sistema económico o contexto social dado”, sino que representan el resultado de una decisión participativa en el proceso de toma de decisiones y de compartir el conocimiento, significando simplemente que un grupo de personas o una comunidad han pasado de un estado a otro, en donde su calidad de vida, las capacidades de producción y la innovación en un campo específico según ellos han aumentado. Relacionadas con términos como “liberación” o “emancipación”, estas trayectorias son vistas como mecanismos capaces de levantar el yugo que representa el “mercado capitalista” del cuello de una comunidad en particular, por lo que su sostenibilidad es razón más que suficiente para comprenderlas más a fondo.

12. Véase además el concepto de “trayectoria tecnológica” positiva o negativa, en CAPECCHI y GALLINA, 2006.

Es por esto que se define una “trayectoria positiva” como la tendencia que libera los recursos y mejora las condiciones de vida en una comunidad de inicio y luego la autosuficiencia, la resistencia a las presiones del sistema capitalista, y eventualmente la reproducción de estas prácticas a otras partes del mundo para crear otras trayectorias socioeconómicas participativas. Con esta intención se hizo necesario tomar en consideración un número de variables que, en cambio, permiten una comparación entre diferentes trayectorias: i) *social*: esto es, la dimensión relacional con las personas que participan en la producción de bienes o de servicios; ii) *ambiental*: respeto actual y futuro por la naturaleza; iii) *económica*: el equilibrio de los costos necesarios para realizar una determinada producción y de las ventajas económicas que se derivan de ella (calidad superior, menores costos de gestión de los desperdicios, autonomía de los trabajadores...); iv) *organizativa*: la constelación de actores y del espacio necesario que facilita la realización de la trayectoria positiva, las relaciones entre las funciones de trabajo y su organización; v) *horizonte temporal*: los cambios que tienen lugar en la vida de la trayectoria para alcanzar los objetivos dados; vi) *valorización de la diversidad*: la capacidad de apreciar, valorizar y utilizar a los diversos grupos de personas que participan en la misma (género, edad, educación, etcétera); vii) *adaptabilidad*: la capacidad de la trayectoria de adaptarse a las necesidades cambiantes de las personas; viii) *participación*: la participación directa de las personas desde la planificación del proyecto hasta la implementación del mismo; ix) *transferibilidad*: posibilidad de reproducir la trayectoria positiva en otro contexto cultural y territorial; x) *límites y desarrollos*: identificación de los límites y de las posibles modificaciones que pudiesen implementarse para mejorarla.

La actual heterogeneidad de los sistemas de producción –cada uno con sus reglas, normas e instituciones propias– refleja la diversidad de las personas mientras organizan su propia economía y la sociedad. Es importante destacar que en cada constelación podemos encontrar trayectorias positivas y negativas. El concepto de “trayectoria” nos ayuda a escapar de la definición absolutista de la modernización (industrial, social, institucional, etcétera); esto es, la adaptación de los modelos occidentales de producción que los países o regiones deben poner en práctica si quieren alcanzar los requisitos del “mercado capitalista”, y por los que el paradigma del desarrollo ha sido construido.

La globalización capitalista ha impuesto una cultura hegemónica que se basa en el concepto del mercado, la sociedad y la modernización, capaz de sitiar a toda la realidad humana. En las palabras de Jacques Génèreux (2004), cuando un concepto alcanza la estadia del “imperialismo semántico”¹³ tiene el poder de reducir (o eliminar completamente) la noción de que “otros caminos” son posibles, y es por esto que se levanta la resistencia en contra de los poderes dominantes. Es este tipo de dogmatismo que a su vez actúa como barrera tanto a los movimientos que están a favor como los que están en contra de la globalización, y divide la sociedad moderna casi en tres campos: aquellos que promueven y creen en la grandiosidad de la liberalización, privatización e internacionalización; aquellos que sienten que la globalización debiera ser revisada, esto es globalización con “cara humana”, “desde la base”, de-globalización; y finalmente encontramos una clase media imparcial, apática a la causa, que acepta sus propias frustraciones como un *status quo* en lugar de moverse hacia el territorio incierto de las alternativas. “La doble idolatría del capitalismo como un Dios o como el Diablo conforma las dos caras del muro que bloquea el camino hacia una real revolución social.”¹⁴

Estudios recientes sobre la temática de “buenas prácticas” y “trayectorias participativas” deberían ir más allá de las instancias presentes (en términos territoriales y de sistemas políticos), dejando a un lado el rol que tienen dentro del mercado capitalista y/o de la globalización, para dedicarse a analizar las trayectorias a partir de los requisitos y las potencialidades que de éstas emanan. El estudio de las trayectorias positivas durante la organización de la economía (y también del desarrollo tecnológico) ayudará sin duda alguna a reemplazar la teología del capitalismo con la geografía, la sociología y la historia. Pero sin subestimar el hecho de que su penetración en la vida de las comunidades de este mundo (el sistema mundial) es variada y contradictoria, así como limitada en espacio y en alcance. Esta afirmación tiene como objetivo estimular la reevaluación de las experiencias llevadas a cabo por algunos movimientos de trabajadores, así como por formas colectivas/cooperativas de organización, dentro del marco de la globalización y del mercado capitalista.

13. GÉNÉREUX, 2004: 84.

14. GÉNÉREUX, 2003: 87.

Desde otro punto de vista, la concepción absolutista del capitalismo ha deformado, casi irremediablemente, el concepto de la “economía de mercado”. De hecho, la más reciente es bien diferente a la inicial, en el sentido de que la economía de mercado existía mucho antes del nacimiento del capitalismo e indicaba la base de las relaciones mercantilistas basadas en la redistribución y la reciprocidad.¹⁵

Aun en nuestros días, en las economías más avanzadas, la propiedad privada individual coexiste con la propiedad privada colectiva (por ejemplo cooperativas) y con la propiedad privada. Esto es lo que llamamos el “tercer sector” de la economía, donde la solidaridad y la equidad entre actores locales demuestran que una economía basada en la no-mercantilización es posible, además del hecho de que el sistema capitalista de la propiedad privada no tiene nada que ver con el uso y la expropiación de este concepto, con el objetivo de alcanzar el control monopolístico de la sociedad y de los sistemas de mercado.

Sobre los conceptos del dinero y de los mercados

¿Será que si vemos a la economía como un comportamiento social en lugar de como a una ciencia lógica o como a una ecuación matemática significará el final del dinero y del mercado?¹⁶ ¿Podremos abolir el capitalismo y mantener sus instituciones fundamentales, o sea dinero y mercados?

Uno de los errores esenciales de la economía neoclásica es la confusión del mercado —y las relaciones sociales y económicas que los consolidan— con el mercado capitalista y, similarmente, el dinero con las finanzas. En su lugar, el dinero y los mercados existieron desde mucho antes que naciera el capitalismo en varios continentes y en gran número de sociedades¹⁷ y aún en nuestros días, los mercados y el dinero pueden representar dos institucio-

15. POLANYI, 1977.

16. LATOUCHE, 2003.

17. Véanse los escritos de BRAUDEL, 1977; POLANYI, 1977; LATOUCHE, 2001.

nes completamente diferentes.¹⁸ En muchas instancias, ambas instituciones representan los medios (y no el fin) del intercambio social, y no necesariamente en la dirección del desarrollo de inequidades o injusticias.¹⁹ Dinero es el intermediario del intercambio, así como un sistema que mide el valor de las “cosas”. Cuando éste se convierte en un fin por sí solo, esto es, hacer dinero a través del dinero, éste pierde ambos, sentido y valor.

Desde hace ya más de cien años, Simmel (1907)²⁰ argumentaba que el poder pervertido del dinero se hallaba en su habilidad de crear una democracia falsa, una autonomía recíproca entre las personas que elimina cualquier tipo de lazo social y productivo. En lugar de un sistema organizado en castas, donde todos conocen su lugar predeterminado en la sociedad, el dinero, determina la igualdad (o desigualdad), por lo que todos pueden ser iguales ante la ley, liberados de restricciones institucionales, mientras que un sistema de clases se mantiene firmemente en su lugar. En realidad, el tipo de democracia que se crea es una “democracia de accionarios”, en donde el poder es directamente proporcional al capital propio. La reapropiación del dinero representa, por esto, el primer paso hacia la creación de una buena práctica de organización económica y social. La reapropiación del dinero puede llevarse a cabo a cualquier nivel, desde su creación, hasta los ahorros, las inversiones y los gastos. La reapropiación del dinero implica, a su vez, la reapropiación de las instituciones: el banco, las finanzas y los seguros. Por ejemplo, en algunas culturas africanas se remarca la diferencia entre dinero “caliente” de los sistemas locales de crédito informales y dinero “frío” proveniente de los bancos.

El mercado, el segundo pilar del sistema económico capitalista, requiere también un proceso de desmitificación. De hecho, el concepto “mercado” ha sido sujeto a grandes innovaciones que tuvieron lugar en el siglo XVIII. En el año 1744, la Enciclopedia Universal Zedler definía “mercado”: “... como aquel espacio público, rodeado de edificios ornamentados o estantes cerrados, donde a ciertas horas, todo tipo de viandas y mercancías

18. Por ejemplo la palabra “mercado” existe en muchos idiomas, a diferencia de palabras como “desarrollo” y “trabajo”.

19. LATOUCHE, 2003: 213.

20. SIMMEL, 1907, “Filosofía del dinero” en LATOUCHE, 2003: 216.

están a la venta; de ahí que el mismo lugar se llame el ‘lugar del mercado’”.²¹ Como nos hacía notar Wolfgang Sachs, en esta definición no se hace mención a los “dividendos del mercado”, “fluctuaciones de los precios”, o “equilibrio”. La modificación tuvo lugar con Adam Smith, cuando al usar el concepto de “mercado” él “no indica más un mercado de bienes, sino un espacio social a través del cual todos los precios comunican. El término, que hasta la fecha había designado un lugar específico, subsecuentemente adquiriría un significado abstracto y generalizador: ahora se refiere a mecanismos de equilibrio supra-individual”.²² Esta innovación conceptual estaba reflejando la nueva realidad representada por la creación de los mercados domésticos, a lo que le siguió el nacimiento de la nación-estado. La economía dejó de ser la “economía doméstica del príncipe” para convertirse en la “economía política”, pasando Adam Smith a ser el teórico de una sociedad gobernada por las reglas del mercado.²³

En nuestros días prevalece aún la impersonalidad de las relaciones del mercado global. El lugar del mercado global es como lo definió Milton Friedman: cuando las personas van al mercado global, no necesitan hablar, ni gustarse los unos a los otros.²⁴ Por el contrario, Serge Latouche toma el caso de los mercados presentes en África Occidental para ejemplificar los lugares en donde el mercado es el lugar en el que prevalece la función social sobre la económica, donde la “sociedad civil” toma su máxima forma de expresión y en el que las estructuras de poder dominantes son desafiadas.²⁵

Este tipo de mercado, que en la actualidad se encuentra en muchos lugares y no sólo en África, ha sido visto por economistas desarrollistas como una intención de “*resistencia* arcaica al juego libre del mecanismo *natural*, un *freno* insostenible a la acumulación productiva de capitales y un *obstáculo* inaceptable al (bendito) desarrollo”.²⁶ En una óptica diferente, pero con igual objetivo, economistas institucionales como Norton

21. En SACHS, 1991.

22. Ibidem, p. 3.

23. Ibidem.

24. FRIEDMAN, 1962.

25. LATOUCHE, 2003, ob. cit., p. 228.

26. Ibidem, p. 23, el original está en cursivas.

Douglas y Joseph Stiglitz han descrito estos mercados como “imperfectos”, en donde algunos “fracasos” —como la dificultad de determinar los precios con anterioridad, o información asimétrica— evidencian su imposibilidad de crear una economía local dinámica y suficiente. Mientras que el observador externo no percibe la dinámica del mecanismo de precios en este tipo de mercado (por ejemplo, cuando visitas una *suk* —mercado o bazar— en África del Norte, siempre tienes la sensación de que te están estafando) los precios son bien conocidos por los pobladores de la comunidad. Aún en nuestros días, en la Medina de Fez, los productores o vendedores se encuentran con cierta frecuencia para discutir los precios de los bienes a ser vendidos en el *suk*.

El mercado es el espacio en donde los miembros de la comunidad se reúnen, intercambian información, organizan matrimonios y funerales y resuelven sus disputas. Este tipo de mercado representa el círculo “caliente” de la comunidad. El intercambio social establece controles fuertes contra los corredores libres. La obtención de un buen precio en una buena ocasión puede desaparecer en la próxima; sin embargo, ambas partes están conscientes de haber obtenido el mejor trato. Los precios son subjetivos y el valor es algo que es atribuido de acuerdo con los símbolos y los valores morales de cada cultura.

A diferencia de los *suk* vistos como “sospechosos” y “arbitrarios”, tenemos el supermercado “perfecto”, en donde somos libres de escoger entre la enorme variedad de bienes, con etiquetas de precios visibles y si no encontramos el precio la única alternativa que queda es la “salida”, mientras que en otros mercados más “calientes”, las personas optaron por las “voces” e influir no sólo en el modo en que las cosas se venden sino también en cómo se producen, lo que implica el redescubrimiento de la dimensión local.

En los mercados no capitalistas, aun si se forma parte de un tipo de intercambio mercantilista, el cambio puede tener la virtud de ocurrir en un “mercado dulce” pudiendo contener las características y la lógica de un regalo. Un regalo puede ser por ejemplo el libre intercambio de la “información” de los precios y de las materias primas en las comunidades de productores locales independientes. Mientras que por el contrario tenemos el caso del mercado capitalista abstracto y anónimo que se convierte en una fuente de frustración, rivalidad y celos que generan conflictos locales y

globales (la guerra del hierro, la guerra de la banana).²⁷ Sin embargo, debemos tomar en consideración que los mercados africanos o los *suks* árabes y los mercados anónimos financieros globales representan dos extremos en los que “un mínimo y un máximo de personalización de las relaciones generan niveles diferentes de confianza, confianza y conocimiento mutuo de los consumidores hacia los productores”.²⁸ El problema radica, como recalcó Serge Latouche, en el imaginario creado por el capitalismo y la globalización: “[...] a pesar de que la persistencia de los mercados y las relaciones mercantilistas sean deseadas, es el imaginario del Mercado (el mercado capitalista) el que debiera abolir el freno a la lógica del exceso. Esta es una condición para el retorno de la justicia en el núcleo de la vida en la sociedad”.²⁹

Es necesaria otra forma de imaginario para reformar el método y el pensamiento económico. Las experiencias maduradas tanto en países del Sur como del Norte, de redes de productores solidarias, cooperativas, inversiones colectivas sociales, etcétera, han demostrado que las personas pueden actuar y operar dentro de la lógica del mercado no sólo en la búsqueda de ganancias. La economía política occidental, desarrollada por Adam Smith y sus seguidores, ha fallado a la hora de entender que otros sistemas pueden existir impregnados en la variedad de realidades culturales y sociales existentes.³⁰

A nuestro parecer, hay múltiples vías de organización de la economía de mercado no capitalistas. Al menos, la mitad de la población global vive en una sociedad con una economía basada en relaciones de intercambio local, formas colectivas de propiedad de la tierra o de otros medios de producción

27. Jacques Godbout, un conocido escolar de la “donación”, escribió que la noción de “reciprocidad positiva de la deuda” debiera incluirse en la familia de conceptos necesarios para elaborar un modelo alternativo a aquel del mercado.

28. BONAIUTI, 2004.

29. LATOUCHE, 2003, p. 243.

30. De acuerdo a Serge Latouche, éste representa el “drama del Occidente”, lo que se evidencia en su incapacidad de tomar distancia de una actitud que provoca dos resultados similares: negar a las culturas del otro o negar su propia cultura a favor de un universalismo muy particular. Es difícil, dice Latouche, escapar del absolutismo de nuestra propia cultura, pero por lo menos debemos admitirlo y asustarnos después cuando ignoramos o negamos este absoluto, ya que este absoluto es siempre relativo, LATOUCHE, 2004, p. 34.

—se refiere usualmente en la literatura económica como el “sector informal”— dirigidos más hacia la subsistencia que a la acumulación del bienestar material (como es el caso de las sociedades opulentas occidentales).

Contrariamente, tampoco podemos decir que todas las iniciativas de organización económica no capitalistas son positivas. Podríamos considerar como positivas a aquellas trayectorias que optimizan al máximo el producto social produciendo con mínimo costo social y ambiental, lo que indica que sólo aquellos sistemas de producción encaminados hacia la obtención de objetivos colectivos de eficacia social (no sólo la eficiencia productiva), y que sean alcanzados a través de estructuras de convivencia de participación, pueden ser considerados “positivos”, mientras que en el caso de sistemas de producción —aunque aporten el sustento a la comunidad— son dañinos a los seres humanos o a la naturaleza y deben ser considerados como “negativos” (tómese por ejemplo el caso extremo de la producción tradicional de opio).

La característica principal de una trayectoria socioeconómica participativa sería entonces aquella que propicia la convivencia, no sólo por el placer de estar juntos, sino también la suma de trabajo que conduce a la equidad, la supervivencia, la autonomía de cada trabajador y el control de los recursos y de los programas comunitarios.³¹ Convivencia es sinónimo en este contexto de participación; el tipo de colaboración en donde tanto los consumidores como los productores, los prestadores de dinero y los administradores del trabajo, están a favor de la creación de una sociedad mejor, siendo capaces de asestarle un golpe al “frío” mercado capitalista y a las finanzas globales cada vez que éstas se evidencian.

En las próximas secciones, se analizará el ejemplo de una trayectoria con fuertes valores comunitarios, la explotación de un sistema productivo tradicional con altos elementos alusivos para la sociedad local, la experimentación de un proceso de transformación relacionado con la introducción de nuevos actores (ONG, asociaciones comunitarias, cooperativas de productores) y el cambio de la producción hacia una mercantilización *cash* por parte de los mercados internacionales.

31. ILLICH (1973) en BONAUIUTI, ob. cit., p. 187.

Trayectorias socioeconómicas participativas: cooperativas femeninas de producción de aceite de argán en la Provincia de Taroudant (sur de Marruecos)

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DEL SUR DE MARRUECOS

Como resultado de la fuerte presencia de los bereberes en las comunidades del sur de Marruecos, se ha evidenciado tradicionalmente lo tenso de las relaciones, primero con el Estado francés y, posterior a la independencia en el año 1956, con el Estado marroquí-árabe, con el objetivo de mantener su autonomía tribal. La transformación política y la incorporación de la sociedad berebere a la sociedad marroquí-árabe han contribuido a moldear los sistemas locales de producción hacia una menor actividad tradicional fuera de las aldeas (con el consiguiente abandono de la agricultura de oasis y de formas tradicionales de cosecha), obligando a las personas a emigrar en la búsqueda de ciudades cercanas al mar o hacia Europa.

Desde los inicios de los años sesenta, los flujos de emigración, especialmente hacia Francia y Holanda, han sido dramáticos, originando, al mismo tiempo, flujos de remesas consistentes hacia los hogares de los miembros que quedaron atrás. La creación de una sociedad transnacional que conecta la vida en Europa con la de Marruecos, en ocasiones muy activa para la promoción de pequeños proyectos para satisfacer necesidades básicas de infraestructuras de las aldeas (electrificación, agua, calles), que estimulan la creación de asociaciones de aldeas locales, han contribuido a hacer de esta región un área particularmente atractiva para la ayuda al desarrollo internacional que abre una puerta al desarrollo potencial de estas áreas “ricas de capital pero subdesarrolladas”.

La región Souss-Massa-Draâ (sur de Marruecos) está constituida por siete provincias (Aghadir-Idah Itawnan, Izinkan-Ayat Mloul, Ouarzazat, Shtoukeh-Ayat Baha, Tarodant, Tiznit, Zaghoureh) y cuenta con una población cercana a los 2,6 millones de personas (en 1997), distribuida en un tercio en las áreas urbanas y dos tercios en áreas rurales, con algunas regio-

nes predominantemente rurales.³² La estructura de género está influida por la migración internacional e interna, con un porcentaje de hombres en provincias urbanas (Agadir) y en el extranjero, y un mayor porcentaje de mujeres en las provincias rurales (Ouarzazate, Taroudant y Tiznit). Las difíciles condiciones climáticas limitan las actividades económicas y la existencia de tierra arable. Con excepción de las tierras irrigables en el valle Souss Mass, la mayoría de las áreas de cosecha son de tierra seca para el cultivo de cereales (principalmente cebada y trigo suave) combinado con el pasto de cabras y carneros, y la agricultura tradicional de irrigación en el oasis Ourzazat para la producción principalmente de dátiles y vegetales. Otro tipo de producción típico de esta región es la de *henna*, azafrán, rosales y el cultivo de la foresta principalmente de árboles de argán. Asimismo es importante en el sector primario la industria tradicional de pesquería (especialmente en Agadir) y la industria de la minería (en Ourzazat). Las industrias son pocas y principalmente talleres micro y en pequeña escala especializados en el sector agro-alimentario (que representa el 80% del total de las exportaciones de esta región) y la esfera artesanal. El turismo aparece como un sector desarrollado difundido en varias provincias de la región.

La falta de agua—debida a la explotación abusiva, sequía y deforestación—es la principal amenaza que enfrentan los hogares de las comunidades locales. La deforestación y la explotación excesiva se deben básicamente a la introducción de bienes *cash* como la banana y el kiwi y la difusión de la agricultura de invernaderos. Iguales excesos ocurren en el oasis con la explotación desmedida causada por la introducción de un sistema de regadío más potente y la falta de autoridades para regular la proliferación anárquica de los regadíos de petróleo, que se compran con las remesas enviadas por el miembro del hogar en el extranjero, han provocado la salinidad de los acueductos y, por consiguiente, la reducción en el rendimiento y el abandono de las tierras.

La estructura comunitaria tradicional en el sur de Marruecos se ha visto perjudicada por el proceso de emigración. Los flujos migratorios de Marruecos han incluido generalmente a los hombres y sólo más recientemente (con las restricciones de las políticas migratorias en Europa) la reunificación

32. Datos de la DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU ROYAME DU MAROC.

de las familias ha adquirido una cierta escala. En las últimas cuatro décadas de emigración, los hogares del sur de Marruecos han recibido una gran cantidad de remesas, lo que ha contribuido a la mejoría de las condiciones de la vivienda, salud y educación, pero no al desarrollo de las actividades productivas.³³ Sin embargo, desde inicios de los años noventa algunos emigrantes organizaron una movilización colectiva de remesas que ha ayudado a la electrificación, un mayor acceso al agua y a la pavimentación de las calles en las comunidades locales.³⁴ De esas asociaciones, en particular Migration y Développement con base en la ciudad de Taroudant ha adquirido un estatus internacional por su habilidad en movilizar recursos colectivos de los trabajadores emigrantes y atraer fondos de donantes internacionales.

A cambio, ha traído efectos de dominó en las áreas circundantes que han recibido ayuda de otras agencias para el desarrollo y organizaciones en la implementación de proyectos similares. El objetivo inicial de estas asociaciones fue intervenir en las infraestructuras básicas de desarrollo (electricidad, agua, etcétera) para invertir posteriormente estas remesas colectivas en actividades de generación de ingresos. La creación de cooperativas (principalmente de mujeres) productoras de azafrán, argán, aceite de oliva, turismo responsable, artesanales y de alfombras han traído un sinnúmero de efectos positivos.³⁵

Este proceso transnacional de desarrollo, dirigido principalmente a la emancipación y participación de la mujer, ha provocado una ulterior transformación de las comunidades en las aldeas involucradas. Mientras que las mujeres se excluían del mercado de trabajo local mercantil y llevaban a cabo las tareas domésticas, la creación de actividades económicas alrededor de trabajos tradicionalmente femeninos (aceite de argán, azafrán, tejidos, etcétera) ha logrado una mayor división del trabajo entre las mujeres.

33. Los mecanismos creadores de desigualdades resultantes de las remesas no están cuantificados en estas áreas de fuerte emigración; no obstante, son muy visibles si uno mira a las diferencias de las viviendas de las personas con familiares viviendo en el extranjero y aquellos que no.

34. Principalmente el caso de la Association Migration & Développement de Taroudant, véanse GALLINA, 2005 y 2006 a.

35. La creación de las cooperativas en la región no es solamente el resultado de las inversiones de los residentes en el extranjero.

En particular, dos producciones importantes son controladas tradicionalmente por las mujeres en áreas rurales del Souss-Massa-Draâ: azafrán, productos del árbol del argán (aceite comestible y para cosméticos). Las áreas que circundan Taroudant (especialmente en Taliouine) crean casi la totalidad del azafrán marroquí, esto es, alrededor de 2 toneladas al año, mediante un proceso productivo de trabajo intenso que ocupa a toda la familia por más de 20 horas al día durante la estación de la cosecha.³⁶ La mayor cooperativa, fundada en 1981, cuenta con alrededor de 1.200 miembros. La producción de azafrán es un trabajo femenino, ya que se relaciona con la salud, la reproducción, los teñidos y la cocina. Dentro de estos objetivos, es singular la aportación realizada por las cooperativas femeninas de azafrán, cuya trayectoria merece ser estudiada, aunque el presente capítulo se concentrará solamente en la producción de aceite de argán, combinando la información recolectada durante un estudio de campo llevado a cabo en el sur de Marruecos y los estudios hechos sobre estos sistemas de producción.

La otra área productiva predominantemente femenina en las provincias del sur está dirigida a la extracción del aceite del fruto del arganier (tipo nogal), usado tanto para cocinar como para los cosméticos. Las cooperativas femeninas de aceite de argán están creciendo en las provincias del sur. El arganier es un árbol sólo de Marruecos y se considera “sacra” su cultivación, esto es, el “árbol de olivos” de Marruecos, por su importancia en las comunidades tradicionales, así como por su rol en contra de la desertificación.³⁷ Reviste un símbolo (donde hay arganier no hay desierto...) para la sobrevivencia de las comunidades, de las mujeres y el ambiente, y ha llamado la atención a organizaciones locales e internacionales con el objetivo de preservar el medio y generar ingresos que benefician a mujeres pobres. Por esto la “apertura” hacia el mercado extranjero y actores externos, la introducción de nuevas tecnologías y las formas organizativas que le siguen están transformando este sistema productivo y sus trayectorias socioeconómicas en relevantes a la hora de entender cómo las comunida-

36. Un gramo de azafrán seco requiere alrededor de tres horas de trabajo.

37. A pesar de sus características, el árbol (*argania spinosa*) está amenazado por la deforestación para dar espacio a los campos de irrigación, por el uso excesivo de su madera y por los daños provocados por el pastoreo descontrolado.

des, en la superficie del margen que deja el capitalismo y la economía de mercado, dan una respuesta endógena al proceso de modernización.

EL SISTEMA PRODUCTIVO DEL ACEITE DE ARGÁN

La producción del arganier (*argania spinosa*) tiene lugar en áreas desérticas, por lo que no compite con otros tipos de cultivos, excepto por la introducción de vegetales irrigables y cosecha de frutales. Sus frutos (tipo nogales) pueden ser transformados tanto por la industria alimentaria como por la cosmética, debido a sus propiedades terapéuticas (anti-vejez). Las huellas del mercado del aceite del argán se remontan a los tiempos fenicios. La foresta de argán cubre 820.000 hectáreas, de las que casi la mitad se ubican en la provincia de Taroudant, representando el 53% de la producción total del aceite. Solamente en el área de Essaouira, Taroudant, Agadir y Tiznit los campos de argán cubren 225 municipalidades con una población de casi 2,5 millones de habitantes.

Cada parte del árbol es aprovechable: la madera para la combustión, las hojas y los frutos para las cabras, y los nogales para el aceite en la nutrición humana y la medicina tradicional.³⁸ La producción de aceite ha sido tradicionalmente manual, de trabajo intensivo, desarrollada especialmente por mujeres, y de ahí que los donantes internacionales y locales la consideren como un área estratégica para el desarrollo de proyectos basados en la participación femenina. Las propiedades naturales del aceite y la introducción de técnicas nuevas de conservación han propiciado la expansión de su mercado dentro y fuera de Marruecos.

Los sistemas de propiedad varían en áreas cubiertas por el arganier. La foresta es propiedad del Estado, hay propiedades colectivas de tierra de uso comunitario y pequeñas parcelas que algunas familias pueden trabajarlas, pero no tienen el derecho a vender. Fuera de las tierras privadas (*Melks*), las colectivas de la foresta de argán son espacios sociales y territoriales en donde se evidencia una combinación de la producción forestal, el pasto

38. DAMAMME, 2005.

trashumante, la cosecha de consumo propio por parte de los nómadas, la continua cosecha intensiva y los limitados forrajes por parte de las poblaciones sedentarias.³⁹ El Estado interviene en este sistema con la intención de proteger el argán del uso excesivo, aunque no puede prevenir los conflictos que pueden surgir durante la explotación de la foresta entre los nómadas y las poblaciones sedentarias.

El espacio del arganier está ocupado por al menos cinco grupos o actores diferentes: 1) Bereberes sedentarios, o comunidades árabes (sur de Agadir y Tiznit para los primeros y Agadir y Taroudant en el caso de los últimos); 2) Nómadas (ya sean bereberes o árabes) regados en diferentes partes pero en distintas estaciones del año (principalmente pastores de cabras trashumantes); 3) Custodios estatales para proteger la foresta; 4) Cooperativas de mujeres rurales que dependen de los sistemas de producción del arganier como principal fuente de ingreso; 5) ONG locales e internacionales que apoyan proyectos de desarrollo en pequeña escala incluyendo la explotación y comercialización del arganier. La creación de asociaciones locales de desarrollo local (compuesta por hombres) y cooperativas de productores de aceite argán (usualmente compuesta por mujeres), con el objetivo de regular el acceso a las partes colectivas de la foresta del arganier para una mejor explotación de los recursos, ha introducido nuevos actores en la regulación de los conflictos que emergen del manejo de la foresta dentro y fuera de la comunidad.⁴⁰

El Douar es la unidad socio-espacial, organizada en ocasiones en pequeñas sub-comunidades que se subordinan a la principal, en donde la articulación de los conflictos y la solidaridad depende principalmente de las estructuras de linaje. El Douar es una sub-fracción de la tribu compuesta por un gran número de familias alargadas. En el Douar existe una fuerte solidaridad entre las diferentes familias a favor de la valorización de los recursos colectivos, aunque debe indicarse que su explotación se realiza de manera individual.

39. CHAMICH, 2005.

40. Si lo comparamos con la producción de henna, el arganier no provoca conflictos entre mujeres y hombres ya que no quita tierras que pudiesen ser aprovechadas para otro tipo de cultivos.

La cohesión del Douar se mantiene mediante la institución del Jmaâ, esto es una institución informal que garantiza la solidaridad orgánica y el entendimiento mutuo entre los jefes de los hogares. La membresía Jmaâ se adquiere solamente cuando una persona ha entendido su papel central en la comunidad y sólo luego de un período de iniciación en la vida pública.⁴¹

El Jmaâ se organiza de acuerdo a tres tipos de solidaridad: cultura (fiestas, lugares de culto, matrimonios, etcétera); familia (mediante remesas basadas en altruismo de los miembros de la familia que viven en el extranjero); agricultura (explotación de recursos naturales y mantenimiento de espacios comunes con la foresta, los senderos y los sistemas tradicionales de irrigación).⁴² Esto garantiza la cohesión entre los grupos, ya que cada miembro se protege contra estrategias individuales y garantiza un acceso igualitario a los recursos. De hecho, los valores del Jmaâ se basan en la primacía del grupo por encima del individuo y por los lazos a la tierra y a otros recursos naturales de los miembros del grupo por encima de cualquier lazo individual. El Jmaâ también permite que se representen los intereses de todos los grupos étnicos.

La creación de asociaciones de desarrollo local en las aldeas intenta regular el acceso a las partes colectivas de la foresta del arganier. El declive de las prácticas Jmaâ en áreas rurales de Marruecos, como señaló Mohamed Chamich, está dejando espacio a formas modernas de organización que sustituyen los modelos tradicionales de las tribus.⁴³ Sin embargo, la introducción de un nuevo actor (la asociación de aldea) en la resolución de conflictos durante el manejo de la foresta del arganier constituye un impacto que tiende a desestabilizar al Jmaâ, especialmente en las comunidades de los valles. Por el contrario, la presión demográfica, el desarrollo del turismo, la intensificación de la agricultura (especialmente con los cultivos de cereales bajo el árbol de argán) han contribuido a la gradual y severa reducción de la extensión de la foresta del árbol de argán y por esto la necesidad de su uso más sostenible se hace imprescindible.

41. CHAMICH, 2005.

42. *Ibidem*, 2005.

43. Podría también pasar que las poblaciones sedentarias, con el objetivo de superar los límites a los derechos individuales de uso de las tierras colectivas, forman asociaciones o grupos de intereses que pueden presionar el Estado contra los nómadas.

LAS COOPERATIVAS DE ACEITE DE ARGÁN

Las cooperativas de aceite de argán están presentes en dos regiones de Marruecos, esto es Souss-Massa Drâa y Marrakech Tensift El Haouz. Ya en febrero del 2004, en la primera existían 27 cooperativas que daban trabajo a 1.098 mujeres con un capital de 9.000 euros, monto pequeño si lo comparamos con otras cooperativas del sector agrícola. En la región de Marrakech las cooperativas de aceite de argán son cuatro, con 139 miembros y un capital de 2.030 euros.⁴⁴

Las primeras cinco cooperativas productoras de aceite de argán en el sur de Marruecos se crearon entre los años 1995-2002 dentro del marco de un proyecto de cooperación entre Alemania y Marruecos, que ha dado al traste con la creación de otras siete. En marzo de 1999, una federación de cooperativas (La Unión de Cooperativas de Mujeres del arganier) se estableció con la intención de organizar mejor la comercialización de los productos.⁴⁵ Los intereses mostrados por diferentes donantes durante el soporte a favor del cultivo del árbol argán han contribuido a la creación de varias cooperativas en el sur de Marruecos. Por ejemplo, la Association Green Oasis en Guelmim fue creada en el 2004, la Asociación de Mujeres para los servicios sociales y la preservación del arganier en el 2001 en Taфраute, combinando la extracción del aceite de argán con la apicultura y la crianza de ovejas. En el 2003 nació el Grupo de Interés Económico con tres empleados y la tarea de comercializar y terminar los productos, con el soporte del proyecto Targanine y sus cooperativas en el área enmarcada en el distrito de Tiout.⁴⁶ En el 2005 se creó el Women Enterprise of “Argan Solidarity Economy” en Tagadirt Naabadou.

De acuerdo al estudio llevado a cabo por Aurélie Damamme, funcionan dos modelos de cooperativas de arganier. El primero, basado en el modelo manual en el que las mujeres miembros de las cooperativas llevan a cabo todas las tareas necesarias para la extracción del aceite. Pero, aunque otras mujeres de la familia pueden ayudar durante el trabajo, la responsabilidad

44. DAMAMME, 2005.

45. SANTOS, 2001 en DAMAMME, 2005.

46. *Ibidem*.

de entregar el aceite y del pago recae sobre el miembro de la cooperativa. La cosecha del nogal tiene lugar en las tierras de las familias o en las forestas comunales. El segundo tipo de cooperativas se basa en la división del trabajo y en la mecanización de las operaciones. Esta clase de cooperativas tiene dos tipos de miembros: a) mujeres que recolectan el nogal y utilizan la máquina para la extracción de la almendra de la corteza, quienes reciben un salario mensual sobre la base de la cantidad de almendras entregadas; b) un pequeño número de técnicos (10% del total de los miembros), que supervisan las operaciones mecánicas y el tueste, y cuentan también con un salario fijo mensual. Debe destacarse que el salario de un miembro de la cooperativa es mayor que el ingreso de un campesino masculino tradicional.

La mecanización de las operaciones consumidoras de tiempo, como cascar la almendra núcleo, es debatida entre los miembros de la cooperativa, ya que ello reduce sustancialmente la carga de trabajo de las mujeres, pero también sustituye el trabajo con las máquinas.

Trayectoria 1:

Las cooperativas de mujeres en la comunidad de Tiout

Provincia de Taroudant (sur de Marruecos)

Taroudant es una provincia que se caracteriza por los flujos migratorios de mano de obra, especialmente hacia Francia y Bélgica, así como por los flujos de remesas. Una particularidad de esta área es la difusión de asociaciones que nacieron en casi todas las aldeas y pequeñas ciudades para coordinar las inversiones colectivas de los residentes en el extranjero en diferentes infraestructuras (rejillas de electricidad rural, viviendas y calles).⁴⁷ Las

47. A mediados de los años ochenta, un grupo de inmigrantes marroquíes en Francia crearon la Asociación llamada “Migración y Desarrollo”, con el objetivo de recoger fondos para destinarlos al desarrollo de las infraestructuras (electricidad y calles) en la zona de donde provenían en el sur de Marruecos (Taroudant). Después de llevar a cabo los proyectos de electrificación de agua, la asociación local comenzó a financiar la creación de cooperativas de productores. En el año 2002 comienza la producción de aceite de oliva, aceite de argán y flores de azafrán. El proyecto involucra a 400 familias.

remesas colectivas se usan en la actualidad para estimular el nacimiento de actividades generadoras de ingresos en la forma de cooperativas. Las cooperativas tienen un gran impacto en la economía de las aldeas involucradas, particularmente para las mujeres.

Algunas de las cooperativas de mujeres en la provincia de Taroudant son el resultado de un proyecto de acción-investigación que tuvo sus inicios en el año ochenta originado por la profesora Zoubida Charrouf, quien es presidenta de la Asociación Ibn Al Baytar para la promoción de plantas medicinales en Marruecos, con el objetivo de desarrollar las propiedades de la madera del arganier dentro de los sectores industriales y farmacéuticos. Estos esfuerzos recibieron el apoyo de embajadas presentes en Marruecos (Canadá, Japón, Inglaterra, Holanda y el Principado de Mónaco), por una compañía manufacturera francesa de productos derivados del argán, por el gobierno flamenco, algunas ONG internacionales como Oxfam-Quebec y diferentes instituciones marroquíes. Gracias a la existencia de estos fondos fue posible desarrollar nuevas tecnologías para la extracción del aceite de la almendra (reduciendo dramáticamente el tiempo requerido para la operación de extracción), que mejoraron su utilización como medicina tradicional, así como las técnicas de conservación del aceite (las mujeres pueden ahora preservar el aceite por 24 meses, mientras que tradicionalmente soportaba sólo un máximo de seis). En sus inicios, cinco cooperativas de mujeres fueron establecidas para la producción del aceite virgen de argán comestible, cosméticos y la pasta de aceite de argán. En los siguientes puntos se analizará esta trayectoria, tomando en cuenta diez variables descritas en la sección metodológica.

a. social

Las mujeres en la cooperativa de aceite de argán de Tiout (36 km al sudeste de Taroudant) son principalmente jóvenes solteras, que ven en la cooperativa una forma de recibir un ingreso suplementario.⁴⁸ De acuerdo con el estudio realizado por Damamme, el tipo de ocupación en la cooperativa (técnico o machacador) depende de la educación y los niveles sociales, y del deseo de

48. Una mejor situación económica en Tiout se debe a la entrada de remesas y a la existencia de oasis de palmas de atracción turística.

continuar trabajando en las cooperativas aun después del matrimonio, lo que también depende de los niveles educacionales (mientras más alto es el nivel de educación, mayor es la posibilidad de seguir trabajando luego del matrimonio).⁴⁹

No obstante, el efecto más importante que la cooperativa alcanza en las comunidades locales es la emancipación de las mujeres. Reconociendo el estado de opresión del que éstas en muchos casos son víctimas, les puede llevar a romper, en ocasiones, con las relaciones de género tradicionales, reduciendo así la dominación masculina.⁵⁰ Aunque esto no sucediera, las cooperativas han posibilitado la creación de un “espacio para las mujeres”, en el que se pueden sentir libres de la dominación patriarcal, así como estimular la lucha para encontrar un balance en las estructuras internas de poder dominantes y las formas de participación. La cooperativa demuestra cómo la “articulación” de varios elementos dentro del mismo grupo (en este caso el de las “mujeres”) se convierte en un factor central aun en la economía solidaria.

b. ambiental

El árbol del argán crece en tierras colectivas y por esto no es controlado por campesinos individuales. Esta situación ha conducido a la explotación excesiva por parte de las comunidades locales, ya que es usado tanto para el consumo como para la producción, lo que ha traído como consecuencia la reducción dramática de su extensión. La situación ha estimulado también el nacimiento de conflictos locales entre poblaciones sedentarias y nómadas, así como entre éstos y el Estado, que manifiesta su preocupación por la preservación de la foresta.⁵¹ En 1999, el área de la foresta del árbol de argán en el sur de Marruecos fue declarada por la UNESCO “reserva de la biosfera”.

El árbol tiene un sistema peculiar de raíces que evita que el agua se filtre en profundidad, manteniendo la fertilidad de los suelos y reduciendo así la

49. DAMAMME, 2005.

50. Como afirmó Fatema Mernissi, de esta forma las mujeres se convierten en “peligrosas” buscadoras de venganza ante la opresión masculina, 2001.

51. BABAOU, 2005 a.

erosión por el agua y el viento.⁵² El arganier es un sistema particularmente eficiente que evita y frena la desertificación y constituye un factor de balance del ambiente en las regiones del sur.

La cooperativa de producción de aceite de argán no usa químicos para la extracción del aceite y el proceso productivo es bien simple y de operación manual. El aceite que se produce es de certificación orgánica.

c. económico

En el área de Taroudant, el proyecto para la “Valorización del Árbol de Argán” ha sido el responsable de la creación de 1.500 puestos de trabajo para las mujeres. Los problemas que se evidenciaban en las fases iniciales durante la comercialización de los productos se resolvieron con la creación de un Grupo de Intereses Económicos (Targanine), aunque esto ha reducido el margen de ganancia de los miembros de la cooperativa. Durante el deshuese de la almendra cada mujer gana por kilogramo entregado un salario mensual promedio de 400-500 dirhams, esto es, 36-45 euros, en ocasiones mayor, dependiendo del tiempo dedicado a esta actividad y a otras como el cuidado del hogar para otras familias y la agricultura. Por otra parte, los técnicos reciben un salario fijo mensual de 500 dirhams.

Es válido señalar que aunque los salarios sean bajos, la creación de las cooperativas ha logrado un efecto positivo en los sistemas económicos locales. Los territorios en la provincia de Taroudant son remotos, la agricultura a nivel de subsistencia, faltan las industrias y las infraestructuras son limitadas. Con excepción de pocas áreas de atracción turística (como Tiout), la vida económica era bastante pobre antes de la creación de la cooperativa. Ésta era un área típicamente “*rica en capital pero subdesarrollada*”,⁵³ donde la gran cantidad de dinero ahorrado que provenía de las remesas no podía ser invertido en usos productivos. La creación de las cooperativas puede estimular además el nacimiento de un efecto multiplicador en la economía local y al mismo tiempo efectos de imitación en otros sectores tradicionales (rosales, azafrán, etcétera).

52. BABAOU, 2005 a.

53. GALLINA, 2005 y 2006 a.

d. organizativo

Los miembros de las cooperativas son sólo mujeres. Las cooperativas están reguladas por las leyes marroquíes de las cooperativas (Ley N° 24.83). Los participantes eligen a un líder y a un tesorero, usualmente entre aquellos con un nivel de educación más alto, para que los represente. El presidente y el tesorero no reciben un salario mayor por el ejercicio de sus funciones administrativas o de representación, lo que puede resultar un límite a la hora de promover una participación mayoritaria, ya que se percibe como un trabajo extra no remunerado.

Desde un punto de vista organizativo, el hecho de que las mujeres en la cooperativa no estén casadas, reduce el proceso de toma de decisiones a las cooperativas con una intervención limitada de hombres del exterior.

e. horizonte temporal

La cooperativa que aquí estamos analizando es muy joven y es prematuro hacer un estudio de su evolución, éxitos y fracasos. El mercado de aceite de argán (de uso en la cocina y en los cosméticos) está creciendo, lo que es bien prometedor. Al mismo tiempo, el problema de la comercialización del producto final, junto al riesgo de saturación del mercado y de la explotación excesiva de la foresta del árbol de argán, son cuestiones importantes a considerar en un futuro cercano. También la especialización que está verificándose en la división de tareas dentro de la cooperativa está quitándole el rol social a este sistema productivo.

f. valorización de la diversidad

Dentro de las cooperativas no existen las problemáticas tradicionales de género, ya que en éstas trabajan solamente mujeres y las fuentes usadas, así como la información recolectada durante el estudio de campo, no muestran elementos particulares que permitan valorizar a un grupo por encima de otro. Sin embargo, hay diferencias sociales de clase dentro de ellas (causadas principalmente por los diferentes niveles de educación existentes), que determinan la división del trabajo.

Otro aspecto fundamental relacionado con la diversidad de los grupos sociales que participan en el sistema productivo de arganier es el conflicto entre los nómadas que usan la foresta de arganier para pastar, los campesinos que explotan el área para cosechar cereales en los suelos bajo los árboles y para la leña, y las mujeres que trabajan en las cooperativas que recolectan los nogales para la preparación del aceite.

g. adaptabilidad

El sistema de cooperativas de las mujeres puede adaptarse en otros contextos dentro y fuera de Marruecos. Su éxito en la fuerte sociedad patriarcal marroquí hace suponer que puede adaptarse con idéntico logro en otras y más liberales sociedades. Su límite radica en el tipo de producción mismo, ya que el árbol de argán crece solamente en Marruecos y poquísimas partes del mundo.

h. participación

La participación dentro de las cooperativas ha aumentado la confianza y la sensibilización de las mujeres; las ganancias les permiten pagar la educación de los niños, mejorar las condiciones del hogar, la nutrición y la salud. El proyecto ha dado además la posibilidad a las mujeres de participar en cursos que facilitan su entendimiento de la importancia de aprender a leer y escribir. Las directoras de las cooperativas han recibido también cursos en Marruecos y en el extranjero sobre la contabilidad, dirección, leyes de las cooperativas y mercado. Igualmente, el personal técnico ha participado en cursos sobre las técnicas de extracción, control de la calidad y de la acidez.

i. transferibilidad

El árbol de argán crece casi solamente en Marruecos, principalmente en sus regiones más sureñas, y no hay evidencia de su posible trasplante a otras áreas con similares condiciones climáticas. La técnica usada para la extracción del aceite es realmente simple y puede transferirse sin problema a contextos similares. Por el contrario, un elemento que caracteriza a esta

trayectoria es la presencia de flujos de entrada de remesas del extranjero, lo que garantiza una red segura para muchos de los hogares y facilita algunas inversiones individuales y colectivas. Este tipo de organización de la producción puede ser trasladado a otros sectores típicamente femeninos, como por ejemplo el azafrán y la producción de rosales.

j. límites y desarrollos

El mercado del aceite de argán crece con mucha rapidez y está atravesando las fronteras de Marruecos para convertirse en un nicho del mercado global. También el número de cooperativas se está expandiendo y esto puede situar la producción bajo estrés, ya sea por el peligro de explotación excesiva de la foresta, como por el riesgo de la caída de precios. El aumento de la especialización de las tareas y de una orientación dirigida a la ganancia de las cooperativas puede conducir a la pérdida de los aspectos sociales y simbólicos que representa la producción del argán en este país. Los hombres podrían sumarse a la producción para evitar problemas como la escasez de la mano de obra, etcétera.

La situación actual presenta potencialidades enormes para valorizar el trabajo y el *know how* de la mujer, proteger el ambiente regulando el uso indiscriminado de la foresta y su sostenibilidad, que a la larga ayudarán a aliviar la pobreza en el sur del país. La expansión del mercado del aceite de argán podría atraer la atención de organizaciones *fair trade* que a cambio contribuirían con precios altos combinados con una mayor sensibilización de la importancia del ecosistema.

Conclusiones

En Marruecos, el cultivo del arganier (*argania spinosa*), en el que se basa la vida de comunidades enteras del sur del país, cerca de 2,6 millones de personas, posee un “carácter social, o para ser más preciso, un carácter familiar y doméstico que lo asocia íntimamente con la vida de este pobre país (Marruecos) que sin esta armadura de madera se hubiese transformado en un

desierto”.⁵⁴ Considerándose el “árbol sagrado” (como el árbol de olivo en otras partes del Este Medio), el cultivo de arganier va mucho más allá que los aspectos productivos del consumo y de las funciones utilitarias. Este representa el símbolo de vidas colectivas y de las relaciones inter-étnicas.

Tres factores son centrales en los sistemas de producción de arganier marroquí: la solidaridad orgánica que une a familias en las comunidades rurales, su carácter femenino y la presencia de fuertes entradas de remesas de los trabajadores que emigraron. El primero constituye un factor que estabiliza la explotación y la mercantilización del fruto de argán en un contexto socioeconómico, en el que los diferentes protagonistas compiten por iguales recursos (nómadas, ONG, asociaciones locales, el Estado, etcétera). Las comunidades rurales en el espacio socio-territorial del argán se basan en un entendimiento mutuo (Jmaâ), que evitan la explotación excesiva de los recursos de la foresta. Estas comunidades constituyen un “círculo caliente” en donde la lealtad y la confianza no permiten análisis “fríos” de costo-beneficio en las elecciones individuales y la economía monetaria.

Paralelamente, los conflictos con los nómadas y su explotación agro-pastoral de la foresta están lejos de ser resueltos y la internacionalización de los mercados del aceite de argán está introduciendo aspectos monetarios (esto es, la transformación de los productos derivados del arganier como bienes de consumo para convertirse en bienes del mercado, y la sustitución de su valor de uso por su valor de cambio), están presionando en los usos colectivos de los recursos naturales. En este proceso, la emergencia de actores nuevos como el caso de las asociaciones y de las ONG de mujeres, acoplados en la creciente emigración de los hombres, socavan la solidaridad orgánica de las comunidades locales. Un aspecto interesante sería analizar cómo este proceso se desarrollará en el futuro; por ejemplo, en relación con los derechos de explotación de la tierra y los sistemas de producción.

La feminización de la economía local es otra característica de las provincias del sur de Marruecos que dependen de la producción de aceite de argán (también azafrán y rosales, que constituyen producciones típicamente femeninas y de manera creciente internacionalizadas). La creación de cooperativas y las medidas que le siguen, como los cursos de alfabetización y

54. ABDELGHANI, 1995.

esquemas de capacitación, han dado a los hogares una entrada suplementaria y al mismo tiempo han creado un “espacio para las mujeres” en el que los procesos de toma de decisiones y la participación no están influidos por las estructuras tradicionales patriarcales. El proceso de articulación de los grupos de mujeres dentro y fuera de las cooperativas y las nuevas clases sociales y de organización de la producción de aceite de argán merecen también ser monitoreadas en el futuro.

El tercer factor, esto es, las remesas de los trabajadores, contribuye a la expansión de este sector, mediante las inversiones individuales y la movilización colectiva de los ahorros, aunque no queda claro si las remesas están participando en la apertura del potencial de las economías locales de estas provincias a través del estímulo de las producciones locales. Sin embargo, la emigración ha facilitado conexiones transnacionales y atraído intereses internacionales, como las agencias donantes, ONG, etcétera.

Las cooperativas de mujeres productoras de aceite de argán están creciendo en muchas aldeas pequeñas y una saturación del mercado puede esperarse en poco tiempo, lo que generará una disminución de la presión sobre los precios y las ganancias. También la demanda internacional y sus altos requisitos en términos de certificación de la producción y estándares está aumentando de manera creciente la dependencia de los productores de las cooperativas con respecto a las agencias de comercialización de intermediarios locales que venden los productos, lo que como consecuencia eleva la tercerización de los sistemas de producción y estimula el nacimiento de una estructura local social más articulada.

El método usado para evaluar las dimensiones socioeconómicas, ambientales y tecnológicas ha demostrado la importancia de esta trayectoria para las comunidades locales, su papel durante la conservación del ambiente (tratando de limitar por ejemplo el pasto excesivo de los árboles y la recolección de madera para la combustión) y su naturaleza social. La cooperativa de la aldea de Tiout es aún muy joven para dar elementos que permitan una estimación temporal concreta. Sin embargo, desde el exterior se evidencia que la cooperativa es una trayectoria en donde las ganancias, la productividad y el dinero son elementos secundarios, siendo su objetivo principal la re-apropiación del cultivo local –sin cambiar su dimensión cultural y social. Esto no significa que el proceso está ajeno a la mercantilización,

innovación tecnológica sustitutiva del trabajo y al aumento de la división del trabajo (con una diferenciación entre los asalariados y el contrato de trabajo). El rol de las ONG, como agentes intermediarios en este proceso de emancipación de las mujeres y de estímulo del desarrollo económico local, está mitigando, probablemente, los efectos negativos de este proceso, pero el suceso de los productos derivados del aceite de argán y la subsiguiente expansión de este mercado requiere la individualización de estrategias que no se orienten solamente hacia el aumento de las ganancias, sino a mantener el equilibrio social y territorial por el que se basa el sistema de producción.

Este análisis indica también que la evolución de un sistema socioeconómico y territorial puede ser estudiado desde un punto de vista de “equilibrio multidimensional”⁵⁵ entre diferentes elementos como el ambiente, la sociedad, la economía, las instituciones y los símbolos que circundan a las relaciones humanas. La multidimensionalidad de este equilibrio crea un fuerte movimiento hacia el redescubrimiento de los “sistemas locales productivos”, en los que es más fácil el establecimiento de relaciones directas entre los consumidores y los productores y mantiene alejado el grillete de hierro de las corporaciones transnacionales, las que por su misma naturaleza, no pueden competir con “localidad” o “contacto humano”.

Estas originales trayectorias son los lugares en los que podemos encontrar el inicio del “pos desarrollo” sin estar dominados por los mitos del crecimiento, desarrollo y donde la participación en los mercados internacionales puede llevarse a cabo de manera local en armonía con los lazos sociales y los recursos naturales colectivos. Sin embargo, es difícil predecir por cuánto tiempo las comunidades locales del sur de Marruecos se beneficiarán de este proceso de modernización, fuera del círculo frío del dinero y de los mercados capitalistas. No obstante, este estudio de caso ha demostrado que la innovación tecnológica y la investigación aplicada, los mercados internacionales y el *marketing*, técnicas administrativas y de organización modernas, pueden desarrollarse de manera endógena y apropiada sin perder necesariamente la dimensión local ni la prominencia de los intereses colectivos por encima de los individuales.

55. BONAUTI, 2004: 186.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDELGHANI, Maghnia (1995) *Eléments préliminaires d'une monographie de quelques pratiques rituelles en rapport avec les Ayt Yassîn (Haha) en Actes des Journées d'étude sur l'Arganier*, Essaouira 29-30, septembre.
- AMOROSO, Bruno (1998) *On Globalization. Capitalism in the XXI Century*, Londres, Macmillan.
- AMIN, Samir (2000) "The Political Economy of the Twentieth Century" en *Monthly Review*, Vol. 52, N° 2, junio, Nueva York.
- BAUMAN, Zygmunt (2001) *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari.
- BABAOU, Yamina (2005 a) "Femmes et acteurs impliqués dans l'arganeraie" publicado el 25 de octubre, 2005, en <http://www.tanmia.ma/article.php3?id_article=3229&lang=fr>, consultado el 18 de junio, 2006.
- BABAOU, Yamina (2005 b) "Gestion des conflits dans l'arganeraie du Souss: Une nécessité pour valoriser le patrimoine forestier", publicado el 16 de febrero, 2006, disponible en <http://www.tanmia.ma/article.php3?id_article=4624&lang=fr>, consultado el 18 de junio, 2006.
- BONAIUTI, Mauro (2004) "Relazioni e forme di una economia 'altra'. Bioeconomia, decrescita conviviale, economia solidale" en SALSANO, A. y CAILLÉ, A. (al cuidado de) *Quale altra mondializzazione?* en *Revue MAUSS*, N° 2, Bollati Boringhieri, Turín [edición italiana].
- BRAUDEL, Fernand (1977) *Ecrits sur l'histoire*, París, Flammarion.
- (1985) *Il Mediterraneo*, Milán, Bompiani.
- CAPECCHI, Vittorio y GALLINA, Andrea (2006) "Trayectorias tecnológicas creativas y redes largas" en GALLINA, A., NÚÑEZ JOVER, J., CAPECCHI, V. y MONTALVO, L. F. (eds.) *Innovaciones creativas y desarrollo humano*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- CHAMICH, Mohamed (2005) *La Gestion des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie de Souss (Maroc)*, Toulouse, Mémoire de DEA Essor UTM/ENFA/ENSAT.
- DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DU ROYAME DU MAROC, disponible en <http://www.mincom.gov.ma/french/reg_vil/regions/Souss-MassaDr%C3%A2a/index.html>, consultado el 18 de mayo, 2006.
- GALLINA, Andrea (2006 a) "Migration, financial flows and development in the Euro-Mediterranean area" en *Journal of North African Studies*, Vol. 11, N° 1, enero-marzo, Routledge, pp. 17-34.
- (2006 b) "From Globalization to World Welfare: Established and Emerging Global Actors" en GREVE, Bent (ed.) *The Future of the Welfare State. European and Global Perspectives*, Ashgate, Aldershot.
- (2005) "Le chaînon (manquant) entre les transferts d'argent et développement local: Le cas du Maroc" en *Critique Economique*, Rabat.
- GÉNÉREUX, Jacques (2004) "Dall'altra mondializzazione all'altra politica" en SALSANO, Alfredo

- y CAILLÉ, Alain (al cuidado de) *Quale altra mondializzazione?*, *Revue MAUSS*, N° 2, Bollati Boringhieri, Turín [edición italiana].
- MERNISSI, Fatema (2001) *Le Harem et l'Occident*, París, Ed. Albin Michel.
- FRIEDMAN, Milton (1962) *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press.
- LATOUCHE, Serge (2001) *L'Altra Africa tra dono e mercato*, Turín, Bollati Boringhieri.
- (2003) *Giustizia senza limiti*, Turín, Bollati Boringhieri.
- MORIN, Edgar (1986) *La Méthode 3. La connaissance de la connaissance: anthropologie de la connaissance*, París, Seuil.
- PANIKKAR, Raimon (1996) “Filosofía y cultura: una relación problemática” en *Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones*, N° 1, pp. 125-148.
- POLANYI, Karl (1983) *La sussistenza dell'uomo*, Turín, Einaudi [título original: *The Livelihood of Man*, 1977].
- RASMUSSEN, Derek (2000) “Dissolving Inuit Society Through Education and Money: The myth of Educating Inuit out of ‘Primitive Childhood’ and into Economic Adulthood” en *Interculture*, N°139, Montreal.
- SACHS, Wolfgang (1991) “The Economist’s Prejudice” en *Cultures and Development*, N° 5/6, mayo, artículo publicado por primera vez en *Interculture*, Vol. XXIII, N°4, Montreal.
- SKLAIR, Leslie (2002) *Globalization: Capitalism and its Alternatives*, Oxford, Oxford University Press.
- VALDÉS GUTIÉRREZ, G., GONZÁLEZ, G. A., DEL RÍO, Y. L., PIGUEIRAS, M. H., MIRANDA LORENZO, H., PÉREZ LARA, A. y FABELO CORZO, J. R. (2005) *Paradigmas Emancipatorios en América Latina. Diversidad y Articulación de Pensamiento y Prácticas*, La Habana, Editorial Academia.
- WALID, Sadek (2002) “Laissez Passer” en *Tamáss. Contemporary Arab Representations*, Beirut / Lebanon, N°1, Fundació Antoni Tàpies, Barcelona, pp. 15-18.

Sobre el poder y la participación

Bruno Amoroso

Sobre la globalización

Comencemos haciendo un pequeño sumario sobre lo que mundialmente se considera la globalización capitalista y sobre las fases por las que ésta ha atravesado durante los últimos cuarenta años. La globalización es vista en este capítulo como una fase específica del capitalismo posterior al colonialismo y al imperialismo, una fase que comenzó por los años setenta, por lo que no debe ser considerada un fenómeno histórico eterno, como algunos autores afirman (¡La globalización ha existido siempre!), ni tampoco como un fenómeno objetivo de la modernización neutral a formas específicas de organización de la sociedad, como sostienen los defensores del “global nuevo”, intentando convertirla en una virtud. La globalización no puede ser vista, bajo ninguna circunstancia, como la última fase de la historia humana (“el fin de la historia”). La globalización es concebida en este capítulo como sinónimo de capitalismo, una fase particular del mismo, y eventualmente, si nuestros deseos se hacen realidad, la última. La globalización representa la forma más perversa del capitalismo, ya que se expande como una metástasis, y se concentra en pocas áreas estratégicas con efectos devastadores.

Los años setenta

Los inicios de la globalización se remontan a los años setenta, cuando tuvo lugar el lanzamiento del paradigma económico conocido como posfordismo, basado en el cóctel explosivo que se forma cuando se combinan la tecnolo-

gía y las finanzas (el cóctel molotov de la globalización). Su objetivo principal fue la eliminación de todo tipo de restricciones sobre las ganancias, restricciones que habían surgido gracias a la creciente influencia de los sindicatos y del trabajo. Pero el objetivo de encontrar una nueva base para el proceso de acumulación capitalista, previa a la aparición de los Estados de Bienestar, no tuvo éxito. El cambio llevó a una forma de organización de poder diferente en los países occidentales: desde aquella a favor de la solidaridad y de la cohesión interna a otra basada en los derechos individuales y en la competencia. Además, el mantenimiento del modo capitalista de producción, distribución y consumo no fue sostenible a su difusión mundial, estimulando en países occidentales, además de nuevos desafíos en términos de poder, el aumento de los conflictos sobre los recursos naturales, lo que implicó cambios de dirección de los flujos financieros y del mercado: desde la propensión expansiva del capitalismo, ya sea interna o mundial, a la creación de nuevos mercados y nuevas ganancias, como parte de la nueva orientación interna de los mercados mundiales a favor de los países de la tríada. Lo económico y las políticas confluyeron al final de la década, pero con miras a cumplir los objetivos dictados por el mercado. Las nuevas ideologías devienen liberalismo y competitividad, mientras el objetivo político pasa a ser el capitalismo triádico.

Los años ochenta

La eliminación de las restricciones a favor de facilitar la acumulación capitalista comenzó con la eliminación de dos de las más grandes fuerzas de inspiración del pensamiento y de las políticas alternativas: los sistemas de bienestar en el Occidente y los sistemas socialistas en Europa del Este. La marginalización económica y la desestabilización política han sido las herramientas fundamentales usadas por la globalización para lograr sus objetivos. Los sistemas de bienestar de Europa del Norte, los Estados Unidos y Gran Bretaña resultaron las primeras víctimas de esta agresión (por ejemplo, Reagan y Thatcher). Aquellos fueron años de “contrarrevolución monetarista”. Mientras se reducen las finanzas públicas, los salarios y los empleos, aumentan las inversiones en I+D en el sector militar y crecen las

presiones sobre Europa del Este y sobre la Unión Soviética. Solidaridad y neutralismo se borran del vocabulario “políticamente correcto” y durante el final de la década desapareció la oposición social-democrática opuesta por años a la confrontación militar promovida por los Estados Unidos y sus aliados occidentales. El liderazgo político en países como Dinamarca, Noruega y Suecia fue aniquilado y clasificaron entre los países más afectados por esta oleada de cambios (en Suecia con el asesinato de Olof Palme, en Dinamarca con la liquidación política del ministro socialdemócrata de relaciones exteriores Kjeld Olesen y de los asesores de la política exterior del Primer Ministro, como Lasse Budtz; en Noruega con el estrangulamiento jurídico del asesor de política exterior Arne Treholdt). Así, el camino al “derrumbe del muro” y de los sistemas sociales políticos existente en Europa Central y en Europa del Este estaba despejado.

Los años noventa

Los objetivos principales de la década de los noventa fueron: reducir la política de la Comunidad Europea a ser uno de los polos del sistema triádico y la desestabilización de los sistemas políticos, de las economías de Europa del Sur y de toda la región de los Balcanes (obstáculos principales de la expansión occidental liderada por los Estados Unidos hacia el Lejano Oriente (China) y hacia el Este Medio. Italia y Yugoslavia, ubicados en las dos puntas del Mar Adriático, se convirtieron en los objetivos principales de esta operación. Los principales eventos que tuvieron lugar en esta década fueron: la filosofía de Delors de crecimiento presentada en el “Libro Blanco” en la Unión Europea y la operación “manos limpias” en Italia; la guerra contra Yugoslavia, conjuntamente con la fragmentación y la colonización del área de los Balcanes; el drama del pueblo palestino; la alianza entre Turquía e Israel contra el mundo árabe; y la ocupación militar de Iraq. Los objetivos primarios de la *occidentalización* del mundo fueron entonces reformulados y tomados por el *apartheid global*, bajo el comando del poder triádico. Los principales componentes de esta política fueron: la división del mundo occidental (Occidente Atlántico y Occidente Europeo); el liderazgo de la tríada por parte de los Estados Unidos; y la militarización de las políticas mundiales.

Como consecuencia de la crisis económica y de las naciones estados, la década de los noventa se caracterizó además por el aumento en el Occidente de los movimientos populares de resistencia y de pensamiento alternativo contra la globalización. Las muestras de esta nueva dirección están representadas por la amplia resistencia local, y por las nuevas y diversas formas de regionalismo que emergieron. La política de militarización introducida por la tríada creó las necesidades y estimuló el nacimiento de las condiciones que originaron los movimientos de oposición en el mundo entero.

Las tres formas de oposición, de resistencia y de pensamiento alternativo que se evidencian son:

1. La primera da por contado que la globalización es un fenómeno objetivo de la modernización y trata de crear las condiciones para quitarle el poder a los gobiernos que ponen en práctica este sistema. El poder es el centro de esta estrategia. Podemos decir que éstos representan un leve renacimiento de la antigua tradición de la conquista revolucionaria de los Estados capitalistas con el objetivo de cambiar su forma. La movilización política y la organización de las “multitudes” (los ciudadanos virtuales del imperio global) deben hacer este cambio posible. Esta estrategia está representada por Toni Negri y otras teorías de “Imperio”.
2. La segunda orientación coincide con la primera en sus intenciones y en su forma de análisis, pero intenta variar la política usando diferentes vías de movilización democrática popular y reformas institucionales (movimientos “globales nuevos”). Esta es la idea de “globalización con una cara humana”, “globalización del pueblo”, “globalización democrática” y “globalización de los derechos humanos”, etcétera. Esta orientación reconoce que el núcleo del problema radica en el poder, en los gobiernos que están a propósito de la globalización, y en la reforma de sus instituciones (FMI, BM, OMC, etcétera). Pero confunde, sin embargo, el poder con las instituciones, “la realidad del poder con la sombra de la democracia y de la participación” (Federico Caffè).
3. La tercera línea de oposición comprende los movimientos “no-globales” conjuntamente con todos los movimientos promotores de una vida y de una organización social diferentes a aquella impuesta por la globalización,

propone objetivos diversos y usa otros medios. Esta línea reniega la idea básica del sistema mundial integrado de manera global a nombre de la modernización occidental (no es más que la globalización misma) o ningún otro tipo de estándar. Se inclina a la pluralidad y al poli-centrismo contra el mono-centrismo. Según su modelo, basa la reorganización de las sociedades a partir de la cotidianidad de las personas, sus deseos, su voluntad y su participación.

Por esto su espacio de acción y socialización no puede ir más allá de las propias comunidades, lo que debe reflejarse en su organización institucional y política. Esta línea no ignora el problema que representan los poderes políticos e institucionales en todos los niveles, pero lo ve al final del proceso y no al principio, como en las dos primeras líneas.

Los dos principales pasos de acción existentes son:

- I. El primero puede sintetizarse en la forma del eslogan: “cambiar el mundo sin tomar el poder” (John Holloway). Tomando en cuenta que el poder debe estar en manos del pueblo, en sus actitudes y en su comportamiento. Y si éstos están bien reconocidos, entonces el segundo paso a seguir es la administración de la sociedad (de eso se trata el poder). Los medios serían entonces la resistencia del pueblo a la globalización a través de la desobediencia civil, de formas alternativas de organización civil y económica, capaces de sustituir a aquella que ofrece el mercado capitalista y los sistemas políticos, sin necesidad de usar la violencia. Esta línea está representada por las experiencias de Chiapas y otros movimientos populares mundiales.
- II. La segunda es completamente diferente a la primera porque elige la lucha contra la globalización cambiando directamente su poder e incluye la globalización militar. Este es el caso de algunos Estados nacionales (considerados por la globalización como las “directrices del diablo”) y de los movimientos populares armados (“terrorismo”, de acuerdo al diccionario de la globalización). Como es el caso de las experiencias de los pueblos venezolano, cubano y palestino, etcétera.

El nuevo siglo

En los inicios del nuevo siglo la situación no era de color rosa para el poder triádico. La oposición popular, a pesar de sus diversas formas políticas, aumentó considerablemente también en los países occidentales. La resistencia se manifestó también en los países ex socialistas de Europa del Este, donde parecía más fuerte el apoyo a la globalización. Ante las nuevas reglas del mercado introducidas por las instituciones de la globalización, las economías occidentales no reaccionaron de la forma esperada y se les fue de las manos el control de la gran difusión que estaban experimentando los sectores informales y las economías alternativas en todos sus países. Pero lo más preocupante a las fuerzas de la tríada fue la expansión, sin precedentes, de las economías asiáticas y de enemigos potenciales y competidores como China. El plan de *apartheid* global, como la única forma de garantizar la sostenibilidad del capitalismo, dando fin al “desarrollo” de otros países, restringiéndolo sólo para el centro de los países capitalistas, no funcionó de manera satisfactoria. Todo parece indicar que los instrumentos políticos usados como la marginalización económica y la desestabilización no dieron respuesta a los nuevos desafíos.

Nunca sabremos con certeza qué sucedió el 11 de septiembre, excepto que murieron miles de personas. Pero sabemos que esto constituyó un acto organizado de guerra, una venganza militar contra los Estados Unidos por parte de alguna de las fuerzas que se oponen al poder y a la agresión. Su éxito hubiera sido aun mayor de haber sido inesperado para el sistema de defensa de los Estados Unidos. Queremos creer que este impacto fue simplemente inesperado, pero deseado y necesario para el lanzamiento de todo lo que acaeció posteriormente. Lo que queremos decir es la militarización total de las políticas mundiales. La reacción del Gobierno de los Estados Unidos a los eventos fue tranquila y estuvo bien organizada. No se habló tanto del sufrimiento del pueblo ni de las causas del ataque, como de la forma en que éste fue usado para poner en práctica el militarismo y las políticas elaboradas antes de que el evento tomase lugar.

Todo lo que aconteció durante los tres últimos años confirma esta evaluación. No se han considerado siquiera las causas de la oposición mundial generalizada y el odio latente hacia los Estados Unidos, sino que se ha de-

fendido una posición insostenible, convirtiéndose en la línea militar delimitante entre el Occidente y los otros. Es con vergüenza que durante la guerra hasta en el “Occidente” se introdujo y se comercializó el eslogan “Todos somos americanos” que ha recalcado de manera aún más evidente la profunda división a ser seguida por el mundo occidental.

Poder y participación

La globalización ve el problema del poder y de la participación bajo el nombre de democracia. El uso de este concepto por parte de la globalización debiera ser una razón más que suficiente para que lo evitemos aunque reconozcamos la legitimidad de su elección, cuya abstracción pura fue creada para definir la situación existente en la Grecia Antigua, una sociedad con 400.000 habitantes, la mitad esclavos, la otra parte mayoritaria eran mujeres –privadas de cualquier tipo de derecho–, mientras el grupo remanente, digamos 100.000 personas gobernados por una elite de personas pertenecientes a un grupo social específico bastante limitado, representando lo que en nuestros días llamaríamos un sistema de *apartheid*. Es por esto que el concepto de democracia se coloca muy bien dentro del intento actual de crear un *apartheid* global. En su elaboración moderna, en ocasiones bastante sofisticada como en la Antigua Grecia, tiene dos funciones: resolver el problema del poder a través de las instituciones, y cancelar la cuestión de la participación, poniendo claramente en su lugar los derechos y los votos ofrecidos dentro de las elecciones por el sistema dominante.

Por todo ello, considero necesario recomenzar, precisamente con estos dos conceptos oscuros, la discusión de las alternativas a la globalización. Pero preliminarmente estudiar el alfabeto, pues el enfoque actual de la globalidad y de la globalización ha expropiado nuestro lenguaje de términos como aquel de la mundialidad y de la mundialización.

El concepto de globalidad y sus fenómenos relativos puede existir solamente mediante un proceso de absorción de la cultura y de la economía de los otros, haciendo uso, por supuesto, de herramientas como la tecnología y las finanzas, reduciendo a una sola dimensión y única imagen propia al mercado capitalista. Es por esto que la obsesión de la globalización radica

en la estandarización de todas las partes de la vida humana. La globalización no da cabida a la diversidad fuera de su propio núcleo y de su modo de organización.

Mientras que la mundialidad expresa el punto de vista de cada comunidad ante el mundo exterior. Representa la apertura a los otros, manteniendo siempre sus valores y premisas propias. La mundialidad se basa en la diversidad y en el camino que lleva a cada comunidad hacia su propia evolución sin que este proceso sea generalizado ni decidido previamente.

Los cambios y las diferentes dinámicas toman lugar como un proceso de fecundación y no de estandarización, donde no es obligatorio que éstos converjan en un determinado punto. Mientras que la globalización se expresa en las políticas inclinadas a la construcción de un *apartheid* global, la mundialización es el proceso por el que las personas, las comunidades, los países y los movimientos se oponen a este plan, estimulando así el proceso a favor de las relaciones internacionales y la vida de las comunidades hacia la protección y el uso de los bienes y de los valores comunes que hacen posible y contribuyen a la mejoría de las condiciones de vida y a compartir de manera igualitaria los bienes comunes.

¿Cómo la perspectiva de poder y de participación, que nos niega la globalización dentro del esquema del *apartheid* global, puede influir en las ideas de la mundialidad y de la mundialización? Y ¿cómo ésta podría mantenerse y desarrollarse con principios propios? La importancia de todos estos factores, así como su interacción con los problemas del poder y la participación, pueden ser ilustradas a través de los dos diamantes del poli-centrismo.

La mundialidad se construye en todo aquello
que la globalidad niega y reprime:

Mundialidad y mundialización	Globalidad y globalización
A) La comunidad, el sitio, la dimensión local	El “pueblo local”; el mercado mundial, y el apartheid global
B) Descentralización a favor del poder al pueblo	Descentralización a favor de que pocos controlen a todos
C) Economías maduras	Economía de rentas
D) Informalidad y economías informales	El poder de la economía formal y del mercado capitalista
E) La empresa informal como parte del complejo	Los empresarios y las actividades sociales de las transnacionales
F) La vida social de la comunidad compleja e integrada	La funcionalidad y el sector de división necesario para la tríada.
G) La “comunidad relacional”	La institucionalización de la vida social y de la sociedad civil
H) Cooperación	Competencia
I) Viviendo conjuntamente	Integración
K) Diversidad basada en la comunidad	Estandarización y universalización basada en la privatización

El primer diamante del policentrismo

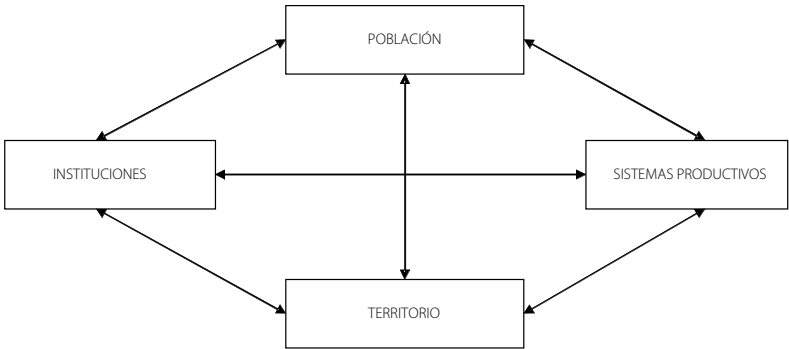
El *primer diamante*, ilustrado en la Figura 1, representa la creación de sistemas de producción de base en una región determinada y en las poblaciones que lo habitan. La forma de “diamante” simboliza la unidad indivisible de los cuatro factores que se presentan. Entonces, al contrario de algunas teorías modernas ceñidas a la introducción de consideraciones “ambientales”, “institucionales” y de “externalidades” dentro del crecimiento económico, el *policentrismo* reconsidera como objetivo fundamental la interacción de estos cuatro factores y por consiguiente su unidad indispensable.

Sabemos que el rasgo fundamental de la globalización triádica es que ésta tiende a separar los sistemas de producción de una región determinada, de las poblaciones y de las instituciones, separación necesaria para alcanzar la eficiencia. En el presente artículo, el *policentrismo* es justamente lo con-

trario, ya que rescata en el plano estructural, y no terminológico, la unidad de las formas y de los contenidos.

La importancia de los factores que conforman el “diamante” varía de acuerdo al aumento de la importancia relativa de uno u otro factor. Sin embargo, la ausencia de uno de los factores en este modelo, o su debilidad pronunciada, implicará un desequilibrio que afectará de forma negativa la posibilidad de obtener el objetivo deseado: las condiciones más importantes de la vida en la sociedad.

Figura 1. El primer diamante del policentrismo: co-desarrollo



Fuente: Amoroso (1998) *On Globalization*, Macmillan, Londres.

El segundo diamante del policentrismo: co-determinación y participación

Nuevas formas de desarrollo exigen nuevas formas de gobierno en bien de un mayor nivel de participación que aquellos de la cooperación eurocéntrica y de la tríada. La compleja estructura de convivencia de una comunidad está compuesta por diferentes elementos: grupos étnicos, relaciones de género,

grupos de minorías diversas, entre otros. Es por esto que la participación no puede estar basada en el principio donde la mayoría decide por votos, sino en una voluntad sin límites de discusión, para clarificar todos los puntos de vista y alcanzar consenso. Es por esto que el co-desarrollo tiene que estar relacionado con la co-determinación a nivel local, de unidades regionales y entre las diferentes regiones en todo el mundo.

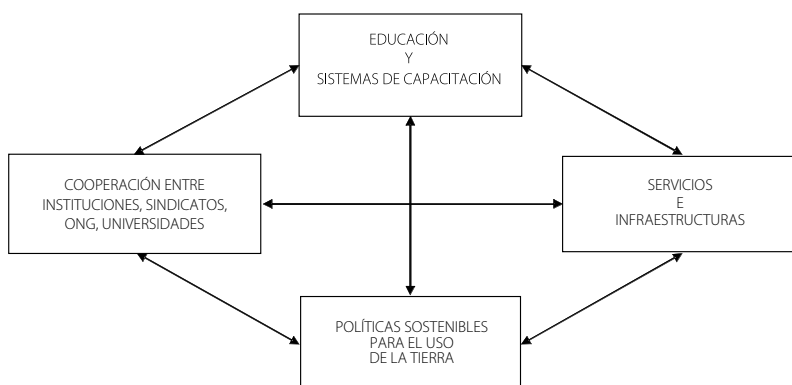
“Co-determinación significa que los sistemas trabajen a base de formas de participación popular complejas y diversas durante el proceso de toma de decisiones de las prioridades del desarrollo, facilitando los recursos materiales e intangibles, midiendo los resultados de las acciones y de las políticas puestas en práctica.” (Petrella y Saussay, 39)

Los cuerpos representativos del sector público no son solamente las agencias locales o gubernamentales. Por esto es necesario combinar la capacitación con la educación pública, las instituciones de investigación y todas las autoridades responsables de desarrollar y administrar estos sectores. Para garantizar el éxito del proyecto es necesario movilizar al sector privado (los negocios y sus filiales), a las organizaciones para el desarrollo económico y las asociaciones locales.

La estrategia a usar va más allá de la percepción que estos agentes puedan tener sobre las temáticas en cuestión. La estrategia debe diseñarse de forma tal que los agentes se muestren a favor del concepto de comunidad poli-céntrica orientado hacia proyectos concretos de sociedad, cooperación e intercambio. La dimensión meso-regional no es más que el actuar dentro de un marco institucional conveniente a la protección y la evolución de los diferentes sistemas productivos que existen a nivel comunitario.

El concepto directriz es que sólo mediante una planificación económica y social en consonancia con los principios ilustrados en el *primer diamante del policentrismo* es posible alcanzar una base sólida de proyección sustentable del ambiente y de los recursos humanos y productivos.

Figura 2. El segundo diamante del policentrismo



Fuente: Amoroso (1998) *On Globalization*, Macmillan, Londres.

Los rasgos institucionales del policentrismo se muestran en el *segundo diamante del policentrismo* (Figura 2). La perspectiva institucional (“go-bierno”, por ejemplo) que se tomó en consideración está relacionada con conceptos bien elaborados de planificación territorial y presenta las siguientes características:

- Implementado “desde abajo” y a “través de los representantes” de las áreas y de los sectores involucrados;
- Su capacidad gubernamental está relacionada con la complejidad de la temática y el pluralismo de los agentes;
- Trabaja a “través de los representantes” de los sectores, dentro del marco de sus tareas específicas, y se concentra en un territorio dado (región);
- El área meso-regional representa el nivel apropiado de consideración e intervención que toma en cuenta diversas razones;
- Permite la asociación del sector público y privado, estimulando el desarrollo de sinergias que permitan la satisfacción de las nuevas demandas favorecedoras del uso de tecnologías estratégicas para la protección y el desarrollo de los sistemas locales de producción;

- Promueve la creación de proyectos sostenibles específicos mediante la combinación de la dimensión económica, social, cultural y ambiental;
- Puede actuar como soporte a la planificación local concebida dentro del marco de la participación;
- Combina tanto las dimensiones exógenas como endógenas necesarias para alcanzar los objetivos deseados.

La reapropiación de las instituciones y del mercado por parte de las comunidades

La reconsideración teórica y política del problema del poder y de la participación nace debido a que éstos no hallan respuesta dentro de las elaboraciones precedentes, ni en las experiencias de los países socialistas, como tampoco dentro de los sistemas de bienestar europeos. Todos ellos nacieron con las demandas de los movimientos sindicalistas encaminados a una sociedad mejor, basada en principios de solidaridad y cooperación plena de valores comunitarios. Una buena sociedad dependía de la solidaridad, de la ayuda entre las personas y del rol indiscutible que jugaba la sociedad civil en el gobierno y en la administración. El análisis del poder y su orientación de clases significaban la destrucción de las desigualdades y de todo tipo de explotación, así como estimular el correcto funcionamiento de la vida comunitaria.

La fuerte y eficiente tradición de los movimientos cooperativistas, de la escuela popular y socialista promovida por la comunidad local y por sus organizaciones, crearon la base para que todo lo precedente tuviese lugar. Sin embargo, más adelante se evidenció una tendencia hacia la institucionalización de estas funciones administradas por el Estado. Además, el problema de la participación fue reducido a la “democracia”, por lo que la participación tendió a desaparecer de forma gradual. Una buena sociedad, basada en principios de solidaridad y participación, liderada por los movimientos sindicalistas, se transformó entonces en el Estado de Bienestar impregnado de principios jurídicos, de valores y democracia burgueses. Los movimientos sindicalistas fueron tirados a un lado y las instituciones burocráticas del Estado ocuparon el liderazgo.

Por supuesto, la experiencia de los países socialistas fue bien diferente, pero en la trayectoria hacia la centralización y la planificación del Estado se dañó el nivel de participación y de movilización de la sociedad civil. El Estado y el Partido tomaron de forma centralizada todas las funciones principales, controlando así la participación generalizada del pueblo, y no prestaron la atención requerida a las diferentes necesidades que existían en estos países. Las experiencias socialistas que muestran una mayor sostenibilidad en sus sistemas económicos, políticos y sociales son aquellas que se caracterizaron por una mayor participación de los movimientos populares, por el respeto a los diferentes valores culturales, de las condiciones particulares, y a favor de una mayor descentralización regional.

No obstante, las experiencias de los Estados de bienestar europeos y de los socialistas han demostrado lo inadecuado de usar modelos basados en la institucionalización de las necesidades colectivas (educación, cuidado de los niños, salud, etcétera) pues tienden a extinguir el rol de la familia y de la sociedad civil, dirigidas fundamentalmente a la producción de necesidades de nuestras comunidades/Estados. Igualmente, se han traducido de manera mecánica y pasiva términos como “bienes comunes” a “bienes públicos”, y más aún entre “público” y “Estado”.

Todo esto sucedió cuando la globalización comenzó a limitar el poder y la influencia tanto de los Estados nacionales socialistas como de sus instituciones y su derrumbe dejó a millones de personas sin ningún tipo de protección y organización. Retornar al principio, partiendo desde de las sociedades civiles y de los movimientos populares, hasta preguntarnos: ¿Para ir hacia dónde?

Hoy tenemos respuestas diferentes a estas preguntas. Es bueno, ya que las respuestas deben permanecer diversas aunque el objetivo sea el mismo: los bienes comunes y una sociedad basada en la solidaridad. En América Latina, particularmente, se ha evidenciado una gran movilización de la sociedad civil, por el renacimiento de los Estados Nación. Pienso que un mayor conocimiento de las estrategias y puntos de vista que tienen lugar en la actualidad en países como Cuba y Venezuela, del movimiento de Chiapas y en otras regiones de América Latina y Central, contribuirán a enriquecer tanto nuestro conocimiento, como a las políticas.

Si analizamos lo que es necesario en Europa, principalmente en las antiguas áreas del Estado del Bienestar, necesitaremos ver más allá del neoliberalismo y de la privatización que se nos ha impuesto como paradigma absoluto de todas las ineficiencias devenidas gracias al funcionamiento del mercado capitalista. A pesar de que la indiscriminada defensa del presente o el regreso al pasado no es posible. En su lugar, deben dirigirse los esfuerzos en la reelaboración de los principios y los objetivos del Estado de Bienestar y transformarlos hacia una Sociedad de Bienestar. La desprivatización debe ser confrontada desafiando tanto al control del Estado como al control capitalista de las economías de mercado, lo que será posible mediante la destrucción de las estructuras existentes y de la reorganización a partir de las necesidades, de los nuevos niveles y formas de participación de las comunidades. La reapropiación por parte de las comunidades y del pueblo del control de todas las esferas de su vida diaria es la metodología fundamental a seguir.

Una nueva metodología está basada en tres líneas de análisis que considero de gran importancia: 1) los bienes comunes; 2) los distritos sociales; 3) el accionar de los mercados.

Los bienes comunes

Para redefinir en el presente los bienes comunes debemos considerar aquellos observados a principios del siglo pasado que comprendían tanto los bienes necesarios o aquellos vistos como sectores estratégicos de la vida de una comunidad. Una lista inicial incluye el agua, las escuelas, la salud y sectores estratégicos como I+D. Lo que no significa un simple retorno a los “bienes públicos” como las formas de nacionalización adoptadas a principios del anterior siglo (nacionalización y cooperaciones públicas). En su lugar debemos aplicar el criterio de propiedad pública y de manejo basado en altos niveles de participación de las comunidades locales y de la sociedad civil en general.

Para esto se hacen necesarias dos reflexiones:

1. El retorno a lo público a través de la creación de “corporaciones públicas” (servicios públicos) en los sectores estratégicos de la economía y el conocimiento, incluyendo la creación y la disponibilidad de las estructuras necesarias para ejercer esas funciones. Lo que significa renegar cualquier tipo de sistema mixto entre lo público y lo privado, aun en las fórmulas de economías mixtas (el antiguo modelo italiano “IRI”), o cualquier tipo de compañía que de alguna manera esté condicionada por el sector público.
2. Una profunda renovación de la administración del servicio público, que además de restringirlo a un determinado comportamiento, tendría que actuar en el territorio, pudiendo hacerlo en otros, áreas o regiones, sólo como resultado de programas de cooperación, facilita el control y la ejecución de los servicios (producción y distribución de los bienes) por parte de las autoridades locales o territoriales. Y finalmente, en términos de manejo democrático y de participación, es vital mantener separados a los representantes de los movimientos y de la sociedad civil de las figuras de las instituciones políticas. Los representantes de los movimientos y de la sociedad civil tienen la tarea de promover iniciativas, mientras que las instituciones políticas y sus derivaciones (iniciativas cívicas, partidos y sindicatos) tendrían el papel de manejo y de administración.

Los distritos sociales

“Des-privatizar” significa extender el área del proceso de des-privatizar las formas de organización del sector privado de la economía, lo que implica incrementar y estimular el nacimiento de todas las formas económicas de las cooperativas y de las asociaciones a favor de la “otra economía”, “economía de la afección”, “solidaridad” y/o “distritos sociales”. Estas economías pueden desarrollarse en el gran océano de las economías informales, si se logra crear un espacio para ellas en la economía de mercado que favorezca la participación de aquellos que están concernidos, formas de beneficios sociales coherentes con sus ideales, etcétera.

Contrariamente, las formas de organización y de manejo de la economía a favor de defender lo público del monopolio o de proteger posiciones

monopolísticas deben liberarse de todo tipo de ataduras o de obstáculos jurídicos. En este sentido, en el caso de las “economías alternativas/otras”, se hace imprescindible la des-regularización de las normas creadas por el gobierno y por los sindicatos dentro de la economía capitalista y que consecuentemente obstruyen las estructuras nuevas de trabajo en un contexto de aumento de la desprivatización y de un intercambio común de bienes y servicios, etcétera. El fortalecimiento de las instituciones que representan a la economía de mercado puede tener un impacto positivo en el sector privado que queda, llamado empresa privada. En pocas palabras, el objetivo es incorporar al mercado dentro de la comunidad y estimular el desarrollo del sistema de “lazos sociales” (Pietro Barcellona) que el mercado tenderá a preservar y fortalecer.

El accionar de los mercados

Recuperar el sector privado de la economía dentro de las líneas de manejo que posibilitan la re-conexión de la economía real, la búsqueda de empresas beneficiosas dentro de canales productivos y servicios exentos de sistemas de corrupción creados por los sistemas financieros, y la interferencia estatal en las decisiones de los costos y el manejo de la empresa, a través de la creación de una cultura de la empresa capaz de incorporar la problemática de los costos sociales que retoma la relación equitativa entre los valores culturales de los negocios, la producción y el consumo, abierta al diálogo entre las comunidades y las sociedades en donde ésta actúa, debe ser considerado un objetivo primordial.

Estos temas deben desarrollarse y considerarse núcleo de los programas de investigación. Obviamente hay que tener en cuenta la necesidad de estudiar con detenimiento el significado de estas opciones estratégicas, como aquella de la “no-violencia” y las “economías de paz”, cual alternativas a la “violencia” de la globalización y a la “guerra”. Para evitar la subsistencia de problemas entre la acusación de una utopía religiosa por una parte, y las formas ineficientes de luchar por otra, estos objetivos deben demostrar durante su accionar social que éstas constituyen métodos más “fuertes” y más “eficaces” a favor de reaccionar opuestos a la violencia general causada por la globalización.

BIBLIOGRAFÍA

AMOROSO, Bruno (1998) *On Globalization. Capitalism in the XXI Century*, Londres, Macmillan.

BARCELLONA, Pietro (1990) *Il ritorno del legame sociale*, Torino, Bollati Boringhieri.

PETRELLA, Riccardo y DE LA SAUSSAY, Philippe (1993) *Living Together - Science and Technology for the Eight Billion People of the Planet by 2020*, Wiesbaden, Basic Report N° 1.

El fin de la hegemonía de los Estados Unidos y la posibilidad de un gobierno global plural

Stuart Holland

*... son los sindicalistas, los estudiantes, los ecologistas
que marchan por las calles de Praga, Seattle,
Washington y Génova, los que han incluido
la necesidad de la reforma en el orden del día.*

Joseph Stiglitz (2002)

*No es ciertamente un buen ciudadano aquel
que no se preocupa por el bienestar de toda la sociedad.*

Adam Smith (1757)

Introducción

La globalización es ahora total: esta incluye o afecta a los tres sectores de toda la economía, tanto el primario, el secundario como el terciario,¹ amenaza a los pueblos y a las sociedades con un dominio total de los mercados. En lugar de maximizar el bienestar global, los beneficios generados de la inversión y del comercio son asimétricos, lo cual indica también el fin de la hegemonía económica de los Estados Unidos.

1. El colonialismo fue tanto global como regional. El imperialismo también lo fue, sus instituciones fueron los Estados nacionales, pero los conductores, al igual que ahora, fueron las

En los Estados Unidos, el debate sobre la globalización de los negocios es conocido como *outsourcing* (tercerización o subcontratación) o como *offshoring* (deslocalización empresarial), lo cual puede ser tanto de componentes como de los servicios, representando en parte el principio de la división del trabajo y la obtención de beneficios a partir de la especialización. Pero lo que está sucediendo no es simplemente el *outsourcing* de la producción o los servicios para el mercado estadounidense o europeo, sino un proceso de relocalización global de ambos² y con este, un proceso al cual Karl Polanyi ha llamado una “transformación global”.³ Stephen Roach, economista principal de Morgan Stanley, ha caracterizado el *offshoring* como un nuevo fenómeno poderoso y perturbador al cual denomina “arbitraje global de la

compañías. El gobierno británico surgió de la Compañía de la India Oriental, respaldando el propio ejército de la compañía en la India y finalmente controlando todo el sub-continente. Las mercancías jugaron un papel fundamental. La guerra anglo-boer fue en gran medida causada por el descubrimiento de oro en el Transvaal. La globalización del siglo XIX incluía la liberalización del comercio, de los pagos y el movimiento de capitales, principalmente, cuando la libra esterlina estaba en el patrón oro. Francia creó su propia zona colonial del franco. Gran Bretaña financió las infraestructuras de América Latina y la India, principalmente los puertos, los ferrocarriles y otras comunicaciones. Las industrias procesaban las materias primas y las exportaban a las colonias, notoriamente desde Gran Bretaña después de haber prohibido la producción textil en la India. Pero lo que está sucediendo hoy es nuevo, en especial porque parte de la antigua periferia se está convirtiendo en el nuevo centro de inversión, crecimiento y comercio, principalmente China.

2. Tanto el *outsourcing* (subcontratación) como el *offshoring* (deslocalización) son conceptos valiosos pero algo forzados y se utilizan principalmente en el contexto de las firmas norteamericanas que producen o contratan componentes y servicios fuera de los Estados Unidos para luego importarlos. La segunda fase de la globalización involucra típicamente grandes empresas norteamericanas que operan fuera de los Estados Unidos como es el caso de la Ford, abriendo una planta en el Reino Unido, casi tan pronto como había alcanzado la producción masiva en los Estados Unidos y la GM comprando la Opel, poco después. En esta fase algunos componentes eran todavía suministrados desde los Estados Unidos. La tercera fase no sólo incluye el *outsourcing* y el *resourcing* para la producción tanto en la industria como en los servicios, sino también la producción en el exterior para grandes mercados locales como China o la India, no obstante, en este estudio utilizamos *outsourcing* y *offshoring* desde el mismo modo que los comentaristas norteamericanos.
3. POLANYI, 1960.

mano de obra”—compañías cambiando la fuerza de trabajo doméstica de más alto costo por una fuerza de trabajo extranjera de más bajo costo, en tantas funciones laborales como sea provechoso.⁴ Mark Zandi, economista principal de *Economy.com*, estima que el *offshoring* puede ser responsable de más de un cuarto de los empleos perdidos en los Estados Unidos desde principios de 2001, considerando que existen pocas razones para pensar que la magnitud de la pérdida de empleos, debido al *offshoring*, disminuirá próximamente.⁵

John Williamson del Instituto para la Economía Internacional en Washington, autor del concepto del “Consenso de Washington”,⁶ considera estos argumentos como “una sarta de tonterías” y plantea que la economía estadounidense, cuando funciona adecuadamente, genera más de dos millones de empleos al año, lo suficiente como para compensar la pérdida que se produce a favor de la India, China y otras naciones. Además, argumenta que muchos de estos nuevos empleos creados anualmente en los Estados Unidos serán bien reenumerados y que aunque el comercio provoque la pérdida de algunos empleos, ciertamente ayuda a crear más, al posibilitar la importación de bienes y servicios de más bajo costo y de esta forma favorecer un crecimiento más rápido de la economía. En algunos casos cuando una compañía transfiere empleos al exterior, la disminución de los costos le permite crear otros en casa.⁷

Lo anterior puede ser cierto en algunos casos muy específicos pero no de modo general. Herman Daly de la Universidad de Maryland, en la pre-

4. ROACH, 2003.

5. ZANDI, 2003.

6. Como bien es sabido, el “Consenso de Washington” es el acuerdo tácito entre las instituciones de las Naciones Unidas tales como el FMI y el Banco Mundial sobre las políticas de ajuste estructural que deben ser adaptadas por los países como condiciones previas para el apoyo financiero. La naturaleza negativa de estas “condiciones” ha llevado a la deflación del comercio mutuo entre ellas. Este autor caracterizó estas políticas en la década de 1980 como la impía trinidad en tercera dimensión de la devaluación, la deflación y la desregulación (HOLLAND, 1987 y 1994) Stiglitz ha reducido sus elementos esenciales a cuatro: liberalización del comercio y los mercados financieros, privatización masiva y limitación de las funciones del Estado. (STIGLITZ, 2002. Cf. POLAST, 2002)

7. WILLIAMSON, 2004.

sentación de evidencias ante un comité del Senado afirmó que a pesar de las bajas tasas de interés de las grandes reducciones de los impuestos de un gasto y un déficit récord y de un alto crecimiento de la producción en los Estados Unidos, sólo se registró un pequeño incremento en los empleos. Además plantea que la cifra de 112.000 nuevos empleos correspondiente a enero de 2004, representa entre 40.000 y 90.000 empleos menos que el pronóstico realizado por el Consenso. Daly comenta que “esta creación de empleos tan discreta es inconsistente con los ciclos económicos y que esta es la única recuperación, desde los años treinta, que no ha generado nuevos empleos de una forma significativa. Además, desde el comienzo de lo que había sido llamado oficialmente dos años atrás como “recuperación”, la economía norteamericana no ha mostrado una ganancia neta, sino una pérdida neta de más de tres cuartos de millón de empleos en el sector privado. Hace notar también el hecho de que las pérdidas se han concentrado en los sectores de la exportación, perfilando la composición social de las cambiantes tendencias de empleo en los Estados Unidos. Los pocos nuevos empleos se concentran en áreas menos remuneradas del sector de los servicios y no en aquéllos tradicionalmente asociados con las líneas de movimiento vertical que favorecieron la creación de una clase media grande en los Estados Unidos. Daly alega además, que al no concentrarse en los nuevos empleos en los sectores de la importación y no tener la posibilidad de producir exportaciones, no pueden contribuir a la reducción del déficit comercial norteamericano de más de 500.000 millones de dólares.⁸

¿Y qué hay de Europa? No tiene ni déficit presupuestario, ni déficit comercial, sino un crecimiento bajo, una mano de obra costosa comparada con China y la India. Sus principales firmas productivas amenazan con reubicar el mismo salario. La confianza de la primera generación de keynesianos en la posibilidad del pleno empleo fue reemplazada después de la crisis del petróleo de los años setenta, por la prioridad monetaria de la estabilidad de los precios, encasillados ya por más de una década en los límites del 3% para el déficit y el 60% para la deuda, establecidos por el Tratado de Maastricht. Mientras los préstamos de China a través de sus bancos estatales durante los años ochenta y noventa alcanzaron el 140% del

8. DALY, 2004.

PBI, con inversiones que duplicaban las de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y se acercaron a la mitad del PBI en 2003, Europa sacrificó su crecimiento en favor de una moneda estable y la prevención de la inflación.⁹ El resultado, tanto de la deflación como de la reubicación global es negativo. Como ha planteado John Devine, directivo principal de finanzas de la *General Motors*, respecto a su empresa y Europa: “Si la tendencia actual continúa, no seguiremos en el negocio de la fabricación, no sólo en cuanto a automóviles, tampoco en otros negocios. Los importaremos de otras partes del mundo, probablemente de Asia. No estoy diciendo que la gente en Europa esté en contra del crecimiento, pero quizás no están a favor del crecimiento de una forma muy enérgica. Esto es lo que ha diferenciado a Europa de Asia y quizás también de los Estados Unidos”.¹⁰

Los estimados respecto a la magnitud de la reubicación global varían, en parte debido a que ni los Estados Unidos ni la Unión Europea publican las cifras necesarias.¹¹ En diciembre de 2004, el canciller Gordon Brown publicó un documento sobre los desafíos económicos a largo plazo en el que plantea que los Estados Unidos y el Reino Unido perderán al menos 5 mi-

9. HALE, 2004.

10. MACKINTOSH, 2004. Ese mismo día la Nissan lanzó un programa estratégico de productos y de *marketing* de tres años de duración dirigido a alcanzar por primera vez cuatro millones de ventas al año y mantener la producción de dos de sus principales modelos es introducir un nuevo modelo en su planta de Sunderland en el Reino Unido. El 70% de la producción de esta planta está destinada a la exportación. Para comprender los riesgos con la moneda obtendría la mayor parte de los componentes en euros. GRIFFITHS, 2004.

11. Mientras trabajaba en los principios en que se basaba el estudio de Delars y White sobre crecimiento, competitividad y cohesión de diciembre de 1993, propuse un nuevo sistema de contabilidad meso económica al entonces jefe de Eurostat, Jean-Ives Franchet, que le hubiera dado a los Estados Unidos la posibilidad de rastrear lo que cada compañía estaba haciendo, dónde lo estaba haciendo, a qué precios y en qué términos. Él estuvo muy de acuerdo pero encontró oposición al respecto. Las presiones externas ejercidas por los intereses corporativos en contra del sistema no son difíciles de imaginar. Franchet también enfrentó dificultades con sus propias cuentas y fue suspendido. Los principios de la meso contabilidad para complementar los macro agregados aparecen en el último capítulo de HOLLAND (1987).

lones de empleos en favor de Asia durante la próxima década.¹² Pero tal estimado podría ser inadecuado, por ejemplo, Arhok Bardhon, economista de la Universidad de California en Berkeley, considera que 14 millones de empleos en la esfera de los servicios, más del 10% del total de empleos, están en riesgo debido al *outsourcing*.¹³

En el año 2000, el procesamiento de los negocios ya representaba casi dos tercios de los gastos globales de las compañías en tecnologías de la información (TI). Con las tendencias actuales podría representar el 70% para el 2008 y alcanzar los cuatro quintos poco después. Según Duncan Horwood de *Prince Waterhouse Coopers*, las principales compañías norteamericanas están delegando todas las funciones de rutina de sus departamentos de personal a firmas especializadas en los Estados Unidos, como es el caso de *Accentures*, *Hewitt* y *Convergys*, quienes a su vez subcontratan estas funciones en Asia, principalmente en la India. Compañías como IBM y EPS, a través de *Accenture*, ya han contratado miles de ingenieros de *software* para realizar un trabajo que con anterioridad se hacía cerca de los clientes en Europa o los Estados Unidos. Otros grandes empleadores norteamericanos podrían seguir el mismo camino: *First Data Corporation* maneja la mayoría o todo el trabajo administrativo de las principales compañías de tarjetas de crédito, procesando más de cuatrocientos millones de cuentas de tarjetas de crédito. ADP, una compañía especializada en nóminas en los Estados Unidos maneja el pago de uno de cada seis trabajadores norteamericanos del sector privado.

Es poco probable que los Estados Unidos vayan a seguir al Reino Unido en una desindustrialización casi total en la esfera de la manufactura,¹⁴ pero existe un potencial de profundas consecuencias para ellos, producto del *outsourcing* y la reubicación, como puede ser el empeoramiento de la tendencia persistente en su déficit comercial. La administración de Bush II, en un segundo mandato, cuyo triunfo no fue cuestionado, sino obtenido con el voto popular, podría ceder a las presiones proteccionistas como lo hizo con el acero en su primer mandato, en este caso, el futuro de la OMC estaría en riesgo. No menos preocupantes son los cálculos que indican que a medida que las cuotas textiles mundiales de 2005 terminen, China podría ganar la

12. *HM Treasury*, 2004.

13. *The Economist*, 2004.

14. Véase además STUART, 1979.

mitad del mercado mundial, lo cual, según la industria textil norteamericana, podría causar la pérdida de 650.000 empleos.¹⁵

Ventaja asimétrica

Una de las áreas en la que los economistas norteamericanos se equivocaron al presumir que los Estados Unidos serían ganadores netos con la liberalización del comercio, fue lo que Stiglitz ha llamado adecuadamente “patrón mental” que refleja los intereses y la ideología de la comunidad financiera occidental en lugar del desarrollo global.¹⁶ Los defensores del neoliberalismo planteaban que éste elevaría al máximo el bienestar global para todos los países debido al axioma del beneficio comparativo. Los economistas estadounidenses y de otros países pensaban así, y así lo enseñaban, imponiendo la idea de que si algún país no se estaba beneficiando de ello, era debido a mucha intervención estatal, sindicatos demasiado fuertes y exceso de gastos en la seguridad social. A largo plazo, si los gobiernos y los sindicatos no interferían con el mercado, todos seríamos ricos. Los Estados Unidos presionaron para liberalizar los servicios y el comercio a través del GATT y entonces la OMC sirvió sus propios intereses en la medida en que en ese momento era dominante en los servicios globales y especialmente en las finanzas. Al predicar el beneficio comparativo al mundo, se tomaba a éste como un hecho, basándose en dos versiones de la teoría cada una de las cuales habían sido desacreditadas casi treinta años atrás.¹⁷

La primera fue el razonamiento del parlamentario y economista británico del siglo XIX David Ricardo. En su modelo de comercio, un país podía ser más eficiente que los otros en toda la producción de bienes y servicios y por lo tanto tener la posibilidad de obtener un beneficio absoluto en estas áreas, sin embargo se inclinaría a especializarse en aquellas en las cuales tuviera un mayor beneficio relativo o comparativo. Por lo tanto Portugal

15. HARNEY, 2004 a.

16. STIGLITZ, 2002.

17. HOLLAND, 1987, capítulo 4. La evidencia presentada en el capítulo corresponde a los años setenta.

podiera ser más eficiente que Inglaterra en la producción de telas y de vinos pero tendría un beneficio comparativo mayor en los vinos y más ganancias al especializarse en la exportación de éstos que en la exportación de telas.

Este principio elaborado por David Ricardo, se basaba en el comercio efectuado entre diferentes firmas de diferentes países y dependía de que los capitales no se trasladaran de un país a otro. El propio Ricardo reconocía que las firmas británicas podían ubicarse en Portugal y producir vinos y telas para sí mismas, pero no en aquellos vinos que ya tenían. El principio del beneficio comparativo tuvo deficiencias desde el inicio mismo. Las compañías que explotaron el comercio de vinos portugueses a partir de finales del siglo XVIII, y principalmente después que los vinos franceses desaparecieran del mercado durante las guerras napoleónicas, no fueron las de los productores portugueses que optaban por su beneficio comparativo, sino las multinacionales inglesas buscando el suyo. David Ricardo tuvo razón en su época, respecto a algunos tipos de comercio y algunos países, pero estaba equivocado y lo sigue estando, en su supuesto ejemplo axiomático.¹⁸ Cuando el capital multinacional puede combinar la más avanzada tecnología global con el más bajo costo de la fuerza de trabajo, la tendencia es ganar un beneficio absoluto acumulativo con efectos asimétricos en el crecimiento global y la distribución.

Ya en los años treinta, Bertil Ohlin hizo notar en un trabajo por el cual le fue otorgado el primer y probablemente mejor premio Nobel,¹⁹ el hecho de que las compañías que invertían y producían en el extranjero tenían la tendencia de sustituir las exportaciones de un país con la producción extranjera y a incrementar sus importaciones. Pero los economistas se centraron sólo en otro aspecto de la argumentación de Ohlin, el cual concordaba más con el paradigma de las ventajas comparativas. Este consistía en que el comercio entre los países tendía a ser con aquellos productos con los cuales tenían un factor comparativo de abundancia, por ejemplo, los países con más capital se especializarían en bienes de capital intensivo y aquellos con más mano de obra en bienes de mano de obra intensiva. Incluso llamaron a esto un teorema en lugar de una teoría, para dar la idea de que tenía una validez universal.

18. Véase además: HOLLAND, 1987.

19. OHLIN, 1933.

El así llamado teorema Hecksher-Ohlin²⁰ no modificaba profundamente el principio de David Ricardo de las ventajas comparativas, según el cual los países tienden a especializarse en el comercio de aquello en lo que son más eficientes, sino que parecía fortalecerlo. Sin embargo el “otro argumento” de Ohlin, el cual fue dejado a un lado y que planteaba que las compañías de un país que producían en el extranjero reducía las exportaciones de éste e incrementaban las importaciones, sí lo modificaba profundamente. Tal inversión extranjera directa es de importancia central para la asimetría en las ganancias del comercio mundial.²¹ Algunos de nosotros nos dimos cuenta y hemos publicado artículos al respecto desde la década de 1970.²² Principalmente, en lugar de encontrarse el comercio sobre las bases de las ventajas comparativas, cuando las compañías pueden combinar una fuerza de trabajo global de menor costo con su capital más avanzado, los países que ganan y pierden en este caso dependerán de la decisión de dónde se realiza la ubicación. Países con un alto índice de producciones extranjeras para la exportación, como en el caso del Reino Unido, tienden a fracasar como exportadores industriales y se desindustrializan.

Pérdidas y ganancias asimétricas

Las pérdidas y ganancias asimétricas a partir de las inversiones y el comercio global ocurren desde hace mucho tiempo. África subsahariana, con la excepción de África del Sur, ha obtenido sólo un 1% de la inversión extran-

20. Véase además MOOKEJEE, 1958.

21. El análisis hecho por Ohlin en 1933 sobre el comercio internacional e interregional y que fuera santificado con el premio Nobel ha sido abandonado en la biblioteca de los no leídos ya que la mayoría de los economistas ganan credibilidad en los periódicos y preferencia dentro de sus propios departamentos al citar investigaciones “actuales”. Esto se ejemplifica con la reciente designación a un puesto clave de una importante institución académica en el Reino Unido de un individuo que al ser electo planteó que nada de lo escrito antes de 1995 valía la pena ser leído.

22. KENNET, HOLLAND y WHILLY, 1971. Véanse además: HOLLAND, 1975, 1977, 1979, 1980, 1987, 1994.

jera directa y menos del 2% del comercio mundial. Quinientos millones de personas luchan por sobrevivir con un dólar o menos al día. En el Sahel, Etiopía, Eritrea, Sudán, Nigeria, Malí y Burkina Faso, se ha sufrido la sequía, el hambre, las enfermedades y la mortalidad infantil durante décadas y sufrirán más en la medida que los efectos del calentamiento global empeoren la sequía en el área. El extremismo, el racismo y la xenofobia se nutren de esta miseria. Los Estados basados en fronteras neocoloniales no pueden funcionar en tal pobreza. El Sahel, al igual que mucho del África subsahariana, está excluido de cualquier beneficio de la inversión global y de la liberalización del comercio.

La reciente asimetría en las inversiones y el comercio a nivel mundial han puesto en duda los planteamientos del Consenso de Washington de que si los países implementan una política devaluatoria deflacionista y desregulativa, obtendrán de la liberación y el “efecto de filtración” resultados de la creación privada de riquezas. Este erróneo fundamentalismo del mercado ha fracasado. En la década de 1980 las devaluaciones impuestas bajo la doble condicionalidad y los ajustes estructurales por parte del FMI y del Banco Mundial hicieron perder valor a los ingresos de cambio extranjero en los países subdesarrollados que exportaban las mismas mercancías. La reducción del gasto público redujo las inversiones en la salud, la educación y la seguridad social. El “efecto de goteo” no llegó más allá de las elites de esos países conformadas por las pequeñas y ya privilegiadas clase alta y clase media alta.

En los años noventa, la desregulación de los mercados de capital, en la cual había insistido el FMI, causó, en lugar de prevenir, la crisis financiera asiática. La insistencia en que países clave de la región liberalizaran sus cuentas de capitales sin una secuencia adecuada y sin una prueba de que fuera necesario hacerlo, sino evidenciar que existían enormes riesgos en la cooperación, generó una crisis, que según Stiglitz, amenazó con el peor colapso del sistema financiero internacional desde la crisis de 1929.²³ En la catástrofe causada por el FMI en Argentina, todas las clases sociales fueron afectadas. La misma ortodoxia devaluatoria, deflacionista y desreguladora, afectó profundamente aquellas economías que emergieron después del co-

23. STIGLITZ, 2002.

lapso de la Unión Soviética, para entonces simplemente caer en los brazos del FMI. Lo que Egon Matzner, Jan Kregel y Gernot Grabher han denominado “la sacudida del mercado” redujo el ingreso per cápita en países como Rusia a la mitad y en Moldava en un 70%.²⁴ La privatización entregó a Rusia en las manos a los oligarcas. Todo esto había sido previsto con su tiempo e ignorado por los Estados Unidos, porque con su triunfo al colapsar la Unión Soviética aspiraba a disfrutar de la hegemonía global.

Ahora, sin embargo, las ganancias asimétricas de China en la producción industrial y de la India con el *outsourcing* (la subcontratación) de los negocios están provocando pérdidas netas tanto a Europa como a los Estados Unidos, lo cual es la causa de que por primera vez el fracaso de la liberalización global se esté convirtiendo en un tema diario de preocupación para sus gobiernos.

Los economistas convencionales tales como William Baumol y Paul Samuelson, laureados con el premio Nobel se están poniendo al día. Baumol junto con Ralph Gomary actualmente aceptan que “es a menudo cierto que el mejoramiento de las capacidades productivas de un país se obtiene sólo a expensas del bienestar general de otro país” y reconocen ahora que “en verdad existen conflictos inherentes en el comercio mundial”.²⁵ En un artículo en el *New York Times*,²⁶ Samuelson ha reconocido que las economías de China y la India pueden combinar bajos salarios, trabajadores cada vez más calificados y tecnología de rápido desarrollo. Argumenta su caso en términos de un nuevo mercado de mano de obra que “pone de manifiesto el salario real” el cual ha sido reducido para todos los países con este cambio dentro del mercado libre, pero también añade más directamente: “si usted no cree que esto cambie el salario promedio en los Estados Unidos, entonces usted cree en los cuentos de hadas” y pone el ejemplo de que comprar bienes un 20% más baratos en Wal-Mart, no necesariamente compensa las pérdidas en salario y empleos al no producirlos en los Estados Unidos.

Jagdish Bhagwati, alumno de Samuelson, no discute la base analítica del argumento de Samuelson, sólo su escala potencial, planteando que son

24. KREGEL, MATZNER y GRABHER, 1992.

25. GOMORY y BAUMOL, 2004: 4.

26. SAMUELSON, 2004.

exageradas las afirmaciones de que China despojará a los Estados Unidos de la mayor parte de su producción industrial y la India de sus servicios en negocios de alta tecnología. Asegurando que es irreal imaginar que a causa de internet, tantos como unos 300 millones de trabajadores bien preparados, mayoritariamente de la India y China, pudieron entrar ahora en el mercado de la mano de obra y competir con los norteamericanos para obtener trabajos calificados.²⁷

Pero Diana Farrel, directora del *Mackinsey's Global Institute*, plantea que mediante la reubicación y el *outsourcing*, si se aplican inteligentemente, una compañía multinacional puede esperar disminuir sus costos entre un 50 y un 70%.²⁸ Esto es especialmente importante para el *outsourcing* de los servicios a trabajadores de habla inglesa en la India como es el caso de la ingeniería en *software*, los servicios de tecnología de la información (TI), y los servicios bancarios. Estos servicios emplean actualmente más de 20 millones de trabajadores, principalmente en Europa, los Estados Unidos y Japón. Hasta ahora estas actividades han sido locales en lo fundamental, sólo el 16% de todos los servicios de tecnología de la información son globales en lugar de nacionales. En *software* la acción global es sólo un 6% y en la bancaria aún un 1%. No obstante, Farrel considera que en cada uno de estos sectores nada más y nada menos que la mitad del trabajo podría ser trasladado al extranjero. De igual modo pudiera haber posibilidades de pérdida de empleos en servicios tales como los seguros, la investigación de mercados, los servicios legales y otras actividades del sector.

Tanto los Estados Unidos como Europa están en el límite, no sólo las grandes compañías de negocios, sino los abogados locales, los arquitectos, los contadores pueden tener acceso a mano de obra de menor costo en la India y afrontar pérdidas respecto a otras firmas locales si no lo hacen. No resulta inconcebible que los principales productores de autos, al no alcanzar en los Estados Unidos la misma flexibilidad en la eficiencia productiva de las transnacionales japonesas y estar agobiados por las pensiones y los derechos a la atención médica de los antiguos empleados, todo lo cual ya se acerca a la mitad de la ganancia total en los Estados Unidos, decidan sacarse de arriba

27. BHAGWATI *et al.*, 2004.

28. *The Economist*, 2004.

ese peso y presentarse en bancarrota en Estados Unidos como hizo la *Studebaker*, mientras continúa produciendo en otros lugares de la economía mundial. En Europa, la *General Motors* y otros de los grandes ya han amenazado con reubicarse en África del Sur o China, si no obtiene más trabajo a cambio de la misma paga, y para obtener este compromiso a nivel de planta en Alemania, no se han comprometido a continuar la producción más allá del 2012. La crisis para los Estados Unidos y Europa, en términos del *outsourcing* de los servicios y la reubicación de la producción está apenas comenzando. *The Economist* citando a Diana Farrel en una de sus páginas comenta:

“Unos años atrás, la combinación de la tecnología y los conocimientos (*know how*) de dirección, que es la que hace posible esta red global de relaciones, hubiera sido celebrada como una maravilla de la nueva economía. Hoy, la reacción tiende a ser menos exuberante. Las mismas fuerzas de la globalización que empujaron a las compañías hacia China son ahora culpadas de la implacable exportación de los empleos de la esfera productiva desde los países ricos hacia los pobres... El cable de fibra óptica que une a los Estados Unidos y la India y que fuera aclamado como un transporte futurista para la economía digital, es ahora visto como una gigantesca tubería por la cual desaparecen los empleos con la misma velocidad con que los directivos norteamericanos ambiciosos y faltos de patriotismo los vierten en ella.”²⁹

Economías eficientes y sociedades eficientes

Tanto Samuelson como Bhagwati plantean que la forma de amortiguar los ajustes para los trabajadores que pierden en la competencia global, son los programas de seguros de salarios y la compensación social. Samuelson admite que “toda buena causa se puede permitir alguna ineficiencia”.³⁰ Pero el patrón mental existente respecto al tema, necesita librarse de la suposición que ya tiene veinticinco años, de que los mercados son más eficientes en garantizar los beneficios de la asistencia social que las políticas públicas. Es necesario comprender que la eficiencia social en el sentido de empleo seguro y asistencia social es lo contrario de la eficiencia económica. La

29. *The Economist*, 2004.

producción eficiente en sectores competitivos no emplea gran cantidad de trabajadores. Una educación y una salud de calidad, sí lo requieren. Nadie evalúa a una escuela o una universidad como mejor porque tiene una mayor cantidad de estudiantes por profesor, sino todo lo contrario. Una clase con pocos estudiantes es lo más buscado en la educación privada, al igual que una atención más personalizada en la salud. Padres y pacientes, con los recursos necesarios, pagan por ello de buena gana. Pero esto es lo contrario de la suposición de que el único criterio para la eficiencia debe ser una mayor producción por trabajador. En la esfera social, el mercado pone de manifiesto lo anterior con su demanda intensiva de mano de obra en la salud y la educación, valorando más aquellos servicios que emplean una mayor cantidad de trabajadores y brindan una atención más personalizada. ¿Por qué entonces la sociedad no debe hacer lo mismo?

El principio de compensación para fallos en el mercado elaborado por Samuelson y Bhagwati también se centra en el costo por unidad de empleo o en las medidas de asistencia social, en lugar de tener en cuenta la economía social externa a ellos. Los médicos y los trabajadores de la salud, los profesores y maestros, los trabajadores sociales en servicios de atención, todos son pagados del erario público, pero también pagan impuestos y generan demanda de bienes y servicios al sector privado. Su efecto multiplicador en el mercado puede resultar el doble de lo que pagaron. Además, a diferencia de la eficiencia económica en el sector privado, donde el resultado es mejor mientras menos trabajadores intervengan en un nivel dado de producción, a mayor número de trabajadores de la salud, profesores y asistentes sociales, mayor será el alcance de la eficiencia social en términos de una atención médica, una enseñanza y otros servicios sociales más personalizados, sobre todo teniendo en cuenta el envejecimiento de la población.

El gran volumen de mano de obra que requiere la eficiencia social es entonces lo contrario de la eficiencia económica. Una economía eficiente emplea menos personas pero una sociedad eficiente emplea más y por lo tanto genera demanda dentro de la economía. Y no sólo es, sino que está de acuerdo con el modelo social europeo y de hecho fue ratificado en 1995, en Essen, por el Consejo de Europa en su llamado a “generar más empleos en la esfera social”. Además, no todo el mundo en la economía global tiene que

ser eficiente o hipereficiente, según el criterio de producción por país, o más significativamente de rendimiento por hora, para que una economía sea eficiente en sus sectores productivos destinados a la exportación y una sociedad sea eficiente en la entrega de bienes y servicios sociales a sus miembros. Japón es un ejemplo clásico, donde sólo un séptimo de los empleos se encuentran en grupos *keiretsu* que poseen una mejor eficiencia, y están comprometidos con el continuo mejoramiento de los métodos de organización del trabajo, mientras el resto de la economía es, desde un punto de vista netamente económico, ineficiente con una baja productividad en la agricultura y en los servicios, pero socialmente eficiente al asegurar empleos, ingresos y un alto grado de cohesión social.³¹

Además, mientras la asistencia social basada en los paradigmas de la eficiencia económica está siendo cuestionada en Europa y en los Estados Unidos a causa de la reubicación de empleos, los empleos del sector público en salud, educación, y atención social a jóvenes y ancianos permanecen y permanecerán siendo locales. Existe la persistente demanda de una atención médica mejor y de listas de espera (para acceder a esta atención) más cortas, de clases con menos estudiantes en las escuelas y las universidades, de más tensión social personalizada, al igual que de más inversiones para proteger y mejorar el medio ambiente urbano y de un mejor y más limpio transporte público, todo lo cual necesita un gran volumen de mano de obra.

El Foro Social Mundial persigue que se prioricen estos valores sociales a nivel mundial, y tiene muy buenas razones para ello. Las ganancias asimétricas producidas por el comercio se están acelerando. Mientras regiones continentales intermedias en la economía mundial como es el caso de China, se están beneficiando, tanto los países más desarrollados como los subdesarrollados están perdiendo inversiones, empleos, ingresos y su base fiscal. Una liberalización mayor como la que propone la OMC sólo complicaría el problema. Se necesita un nuevo paradigma para el desarrollo global basado en el beneficio mutuo y no en el beneficio comparativo, y el medio más directo y más claro para obtener este beneficio es a través de un modelo de desarrollo basado en la inversión social en lugar de uno basado solamente en la inversión privada.

31. HOLLAND, 1994 a.

La inversión social como medio de generar comercio es un paradigma alternativo de desarrollo global, que ahora necesitan tanto las economías más desarrolladas como las menos desarrolladas. Al igual que con el tema anterior de trabajo y econometría, el asunto según se ha planteado en este capítulo va más allá del concepto de Samuelson y Bhagwati de compensar a los perdedores y es más consistente con el argumento de Polanyi de que una economía eficiente necesita estar “socialmente enraizada”.³² A diferencia de la mayoría de las economías de crecimiento y distribución, las cuales se centran en la parte de los ingresos y las ganancias entre la mano de obra y el capital, este enfoque relaciona las dimensiones estructurales, sociales y espaciales de la inversión, el empleo, los ingresos y el comercio. Porque la redistribución global y regional a través de la inversión social y los multiplicadores de ingresos y empleos con que se vincula, no puede ser sólo compensación social en el sentido que plantea Samuelson y Bhagwati, sino también una demanda macroeconómica generadora de comercio.

Así es, no sólo para aquellos que probablemente son perdedores sistemáticos del comercio mundial asimétrico, como es el caso de Europa y los Estados Unidos, sino para las regiones de la economía mundial que han sido excluidas de cualquier inversión extranjera directa que sea significativa. Por ejemplo, en África subsahariana que sólo ha recibido el 1% de las inversiones, o América Latina, donde incluso Brasil no ha logrado alcanzar el desarrollo sostenido que China ha conseguido durante veinte años. Dentro de las reglas del juego impuestas por la OMC, la India y China son merecedoras de su éxito. El asunto no es deplorar esta situación, como sucede actualmente en los Estados Unidos al debatir el *outsourcing*, sino igualarla mediante un nuevo modelo global y social de desarrollo.³³

En conjunto, China y la India representan dos tercios del superávit comercial global. Los Estados Unidos soportan la situación sólo porque estos países también invierten comparando bonos del tesoro norteamericano. Pero esto está cambiando con la renuencia de China y otros países asiáticos a seguir comprándolos. Si la devaluación del dólar que comenzó en 2004 continúa, y la Unión Europea incrementa la emisión de bonos a través del Banco

32. POLANYI, 1960.

33. Véanse además BRANDT y MANLEY, 1985 y HOLLAND, 1993 a.

Europeo de Inversiones, entonces China y la India podrían decidir comprarlos en Europa y no en los Estados Unidos, algo que ya Rusia está haciendo. En este caso el desbalance global a favor del unilateralismo norteamericano cambiaría. Además, esta asimetría es estructural, no cíclica y es poco probable que pueda ser remediada simplemente con el realineamiento de las monedas. Un artículo del *Financial Time* de noviembre de 2004, titulado “China invita a la derrochadora Norteamérica a poner su propia casa en orden” citaba las declaraciones de un alto dirigente del *People’s Bank of China* quien señalaba que la tasa de ahorro en China era del 40% del PBI, mientras en los Estados Unidos era sólo de un 2% y sugería que este país gastara menos y ahorrara más.³⁴

De las ventajas asimétricas al beneficio mutuo

El crecimiento sobre la base de las exportaciones no es sólo improbable para la mayoría del África subsahariana y el Caribe y difícil para gran parte de Centroamérica y Sudamérica, sino que asume implícitamente que otros países deben afrontar déficit en su comercio exterior. La única gran economía mundial que ha asumido estos déficit por mucho tiempo es la estadounidense, lo cual ha provocado que las economías más pequeñas y menos desarrolladas tengan un desarrollo dependiente, necesitando de la continuidad del déficit estadounidense y corriendo el riesgo de tornarse inseguros si los Estados Unidos recurre a medidas proteccionistas para defenderse del dominio chino en sectores tales como los textiles y los artículos de cuero. El beneficio asimétrico de China en estos productos también augura menores exportaciones para los países más pequeños y menos desarrollados.

La respuesta está en el reconocimiento de que la compensación de la pobreza puede ser alcanzada mediante programas de ayuda en la vivienda, la salud, la educación y el mejoramiento del medio ambiente local de una manera que beneficie a aquellos que más lo necesitan, garantizando que

34. KYNGE, 2004.

esta ayuda no sea desviada por estas elites y que los contratos se le otorguen a pequeñas firmas locales, a cooperativas de vivienda y de salud. Estos programas deben estar sujetos a la “condicionalidad social”, sino hay resultados en los proyectos, entonces no habrá transferencias posteriores, lo cual será progresivo en la manera que no la han sido las condiciones financieras del FMI y el Banco Mundial. Esto fue defendido veinte años atrás en el informe de Brandt y Marley titulado *Global Challenge* (Desafío global) y que fuera apoyado por 130 partidos políticos de la Internacional Socialista, la mitad de los cuales provenían de países intermedios o subdesarrollados.³⁵

La propuesta de estas transferencias de inversiones sociales está al nivel de aquellas que abogan por un Plan Marshall global o por una economía de mercado ecosocial a nivel mundial, apoyadas por el Club de Roma, El Club de Budapest, El Foro Eco-social de Europa y el Diálogo por una Sociedad Global.³⁶ La inversión directa en la esfera social complementa la propuesta del presidente de Brasil Luis Ignacio Lula da Silva de crear mercados mediante la redistribución de la demanda en lugar de una simple integración del comercio y la elevación del salario mínimo. Esto es ambicioso y altamente significativo. El hecho de que se puede llegar a una economía de escala mediante la creación de demandas con la redistribución social es indiscutible. Tal demanda generada por grupos de más bajos pero crecientes ingresos también puede ser satisfecha por firmas locales en lugar de nacionales o de otro tipo y así de paso promover la cohesión.

La inversión social en salud, educación, renovación urbana y mejoramiento del medio ambiente urbano puede registrar beneficios directos a la asistencia social a través de microproyectos para traer el suministro de agua y electricidad a favelas, “bidonville”, villas-miseria, etcétera, o mejorarlos si ya existieron. Una condición para los programas debe ser que las empresas involucradas sean tan pequeñas como sean posibles manteniendo un nivel aceptable. Las personas que cavan una zanja sanitaria o una fosa, que conectan las viviendas a la red eléctrica o que unen las tuberías para garantizar el suministro de agua, aprenden empleos y obtienen ingresos e indirectamente generan otros ingresos. Si los empleados o los subempleados

35. BRANDT y MANLEY, 1985. Véase además HOLLAND, 1944.

36. RODERMACHER, 2004.

del área no tienen la habilidad inicial pero sí la motivación se les debe entrenar para ejercer el empleo y acreditarlos mediante una agencia de certificación confiable ya sea local o nacional. De esta forma tendrán la posibilidad de ofrecer sus servicios a los más pudientes o convertirse en trabajadores por cuenta propia o comenzar sus pequeñas propias empresas con un financiamiento de valores local, similar al que ofrece el Fondo Europeo de inversiones. Estos valores podrían ir en especial a las cooperativas, las cuales reciclarían los excedentes en nuevas empresas. Los multiplicadores de ingresos y empleos en el rango de dos a tres. De estas formas los programas de inversiones podrían duplicar o triplicar sus costos directos con mayores ingresos o más empleos.

Una política para elevar el ingreso real efectivo de los pobres en los países menos desarrollados a través de estos proyectos locales en las esferas de la salud, la educación, y el medio ambiente era un aspecto central del informe Brandt-Manley de la Internacional Socialista en 1985 titulado “Desafío global” y una parte integral del informe de 1994 sobre la razón de un nuevo Breton Woods dirigido a Jacques Delors.³⁷ El enfoque en este informe a Delors sobre la evaluación del ingreso real efectivo de aquellos con menos de \$1.200 de ingreso anual per cápita hasta \$2.000 per cápita fue influenciado por el hecho de que en este rango, hasta \$2.500 per cápita, existía una clara relación entre ingreso, mejor nutrición y expectativa de vida incrementada. Tal incremento en aquellos países que lo han alcanzado ha estado asociado con un incremento desde 40 años hasta por lo menos 60 años y un incremento en la ingestión de calorías desde una cantidad de poco más de dos tercios a bastante más de cuatro quintos de los niveles recomendados por la OMS. No es lo suficiente, pero sí relevante en sí mismo. El costo total era de unos cien mil millones de dólares, o sea, la misma cifra planteada por el Club de Roma, El Club de Budapest, el Fórum Eco-Social de Europa y el Diálogo por una Sociedad Global para lograr un Plan Marshall Global a realizarse del año 2008 al 2015, y solamente un tercio mayor en dólares actuales que el fondo de ayuda Marshall de los Estados Unidos para Europa, de 1948 a 1952. Este programa no necesitaría ser sufragado solamente por Estados donantes a través de asistencia oficial para el desarrollo.

37. HOLLAND, 1994 b.

La mitad podría ser aportada por un impuesto sobre el volumen de ventas en transacciones de cambio extranjero, la mayor parte de los cuales constituyen especulación monetaria más finanzas de adelanto precautorio para el comercio exterior.³⁸

Se debe reconocer que más de 115 millones de niños en África y partes de Asia no reciben ninguna educación y aun peor, existen miles de millones de personas que viven con el equivalente de menos de un dólar al día.³⁹ Ya que ellos no pueden generar demanda, es poco sorprendente que el crecimiento global durante décadas estuvo concentrado entre la “tríada” de Europa, los Estados Unidos, y Japón, y que solamente ahora esté siendo compensado por la India y China, quienes representan actualmente dos tercios del superávit del comercio mundial. Ni tampoco es sorprendente que la pobreza genere extremismo, ni que tal extremismo no pueda ser frenado con éxito por el poderío militar de los Estados Unidos.

Además, si los pobres de Latinoamérica, el Caribe, el África subsahariana y otros países como Bangla Desh, van a obtener beneficios mediante los programas de inversión social en salud, educación, renovación urbana local y del medio ambiente local, se debe reconocer que los efectos macroeconómicos de esto serían déficit comerciales a largo plazo en estos países. Si no fuera así, las transferencias de inversiones no habrían registrado un incremento suficiente en el ingreso local y el bienestar para sacar de su pobreza a los más pobres entre los pobres. Esta estrategia, de nuevo aprobada por el Informe Brandt-Manley, es lo contrario de la hipótesis del Consenso de Washington y de la hipótesis de Stiglitz, acerca de que los países menos desarrollados de todos modos deben ir a un desarrollo basado en las exportaciones.⁴⁰

Pero tal inversión social también sería el beneficio mutuo de los países menos y más desarrollados. El informe *New Bretton Woods* de 1994 para Delors muestra que al elevar los ingresos efectivos para los pobres en tales regiones y África por tales “déficit del Desarrollo”,⁴¹ se generaría mayor

38. Esta propuesta fue hecha originalmente por el premio Nobel keynesiano Games Tobin. Un intercambio extranjero “Bona Fide” para el comercio pudiera ser eximido de esta política.

39. RODERMACHEN, 2004.

40. BRANDT y MANLEY, 1985.

41. Ibídem; HOLLAND, 1994.

comercio, mayor empleo y un crecimiento de PBI para los países desarrollados, incluyendo los Estados Unidos. Esta política incrementaría las importaciones de las regiones menos desarrolladas de la economía global, pero también las exportaciones a estas regiones desde el resto del mundo. El hecho de que los países menos desarrollados de la economía global, pero también las exportaciones a estas regiones desde el resto del mundo, el hecho de que los países menos desarrollados son grandemente dependientes de las importaciones y que por tales transferencias se convertirían en aún más dependientes debe ser considerado no como un costo sino un beneficio, tanto para ellos en términos de bienestar incrementado, como para los países donantes en términos de comercio incrementado y crecimiento del PBI.

Lo que las cifras muestran es que una redistribución por financiamiento de la inversión social en los países en vías de desarrollo no solamente cuesta, sino también rinde beneficios de diversas maneras, siendo los costos mismos casi ridículos. Los gastos netos en el incremento de la asistencia oficial al desarrollo para obtener resultados tan extraordinarios en el PBI y el comercio a inicios de la década de 1990 hubieran doblado el presupuesto de ayuda de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) en unos 100.000 millones de dólares al año. Cerca del doble ahora, la suma es equivalente a poco más que el error estadístico en las cuentas nacionales globalmente agregadas, donde la discrepancia es causada principalmente por los precios de transferencia por las compañías multinacionales.⁴² El comercio potencial y los beneficios para el PBI de los Estados Unidos no deben ser subestimados por un futuro candidato demócrata. El lema pudiera ser sencillo y apelar al autointerés de los Estados Unidos: “La cooperación paga”.

No menos importante, tales políticas tienen en principio la aprobación de Adam Smith quien, en su “teoría de los sentimientos morales” de 1757, recalcó que ninguna sociedad puede florecer si está basada solamente en el interés propio, sino también en la compasión hacia los demás, por lo cual escribió: “no es un buen ciudadano el que no obedece a un magistrado. Pero ciertamente, no es un buen ciudadano quien no está preocupado por el bienestar de toda sociedad”.

42. HOLLAND, 1987.

La preocupación de Smith no contradice su posterior y mucho mejor divulgado reclamo en *La riqueza de las naciones*, que el carnicero y el panadero nos proporcionan la carne y el pan por medio del interés propio. Los dos son compatibles, al igual que en el compromiso del Acto Único Europeo tanto el interés propio del mercado único como la cohesión social y económica son compatibles. Uno es una cuestión de los individuos y las empresas, lo otro es un asunto que incumbe a lo que Smith con razón llama “toda la sociedad”.

La cooperación interregional

Existe un creciente interés en la cooperación regional en América Latina, estimulado por las mejores relaciones entre Argentina y Brasil y el declarado objetivo del presidente brasileño Luiz Ignacio Lula da Silva de crear una unión económica latinoamericana, que incluya una sola moneda y su llamamiento hecho en julio de 2003 de que:

“Las condiciones sociales y políticas actuales son propicias para iniciar un ciclo sostenible de desarrollo. Esto exigirá un aumento del mercado interno, particularmente para los bienes de consumo masivo, al integrar a él, a millones de ciudadanos excluidos.”⁴³

Este objetivo es claramente ambicioso. Es más que simplemente extender los acuerdos del mercado común del Mercosur, abarca las tres dimensiones clave de distribución estructural, social, espacial mediante el objetivo de cambiar la estructura de la demanda por medio de la redistribución social en lugar de sólo lograr la integración de diferentes mercados espaciales. En particular, el desarrollo mediante la redistribución en América Latina y el Caribe, el cual es apoyado por la Unión Europea y sus instituciones financieras, puede capacitar a la región para lograr algo de la masa crítica que no ha sido alcanzada solamente buscando integrar las estructuras sociales existentes y los niveles de distribución de ingresos.

43. LULA DA SILVA, 2003.

Las políticas de este enfoque también son ambiciosas, ya que la reconstrucción de posguerra en Europa, desde el Plan Marshall y la OEEC en adelante, fue apoyada por la administración estadounidense de entonces, con una transferencia de hasta el 3% de PBI de los Estados Unidos,⁴⁴ mientras que una Unión Latinoamericana con una moneda única, no sería apoyada por la administración de Bush II. Esto resalta la importancia de un papel de apoyo alternativo para la Unión Europea. El presidente chino, Hu Jintao, en noviembre de 2004 visitó Argentina, Brasil y Chile y firmó cartas de intención comprometiéndose a invertir miles de millones de dólares en el mejoramiento de las infraestructuras, no solamente en ferrocarriles y explotación de petróleo, lo cual es de interés directo para China al facilitar sus propios suministros de alimentos, lubricantes y también de alojamientos. Tal como comentó la ultra conservadora y neoliberal revista *The Economist*:

“En toda Latinoamérica, mientras tanto, han existido entusiastas predicciones de un crecimiento masivo de empleo y del desarrollo económico gracias a un nuevo benefactor que pudiera suplantarlo, al menos en parte, el papel desempeñado por las instituciones financieras dominadas por los norteamericanos y por los propios Estados Unidos”.⁴⁵

La predicción de *The Economist* a este respecto apoya la declaración de Bruno Amoroso y el informe Brandt-Manley de la Internacional Socialista de que las regiones intermedias o “meso” regiones de la economía mundial pueden ser los cimientos de un nuevo orden económico internacional.⁴⁶ Esto implica que con cooperación intra e interregional, los países latinoamericanos no continuarán siendo dependientes de los Estados Unidos y de las instituciones de la ONU que ellos dominan, tales como el FMI y el Banco Mundial, sino mirarán hacia el Oriente para alcanzar verdaderas ganancias de la inversión hacia el interior y el comercio exterior. Esto puede también presagiar el fin de la dominación del Consenso de Washington.

No es menos importante destacar que, aunque tanto China como la India se benefician de la liberalización, ninguno de los dos países están compro-

44. RODERMACHER, 2004.

45. *The Economist*, 2005.

46. AMOROSO, 1998, GALLINA, BRANDT y MANLEY, 1985.

metidos con el pueblo. Tanto los principales partidos políticos de la India que siguen la tradición política de Ghandi y Nehru, así como el Partido Comunista de China, están comprometidos ideológicamente con el bienestar de toda la sociedad. Nada de un plan para la exclusión social, el debilitamiento de los sindicatos obreros y la reducción de los salarios mínimos como palancas de la acumulación a la manera del FMI y el Banco Mundial. China ha tenido notables dificultades en aplicar su legislación sobre la edad mínima, principalmente a causa de la enorme explosión de nuevas compañías, dos décadas de crecimiento de casi dos dígitos, pero favorece la formación de una rama de los sindicatos obreros en cualquier fábrica que los obreros lo soliciten, lo cual incluye a las compañías multinacionales. Aun Wal-Mart, probablemente la compañía más explícitamente anti-sindical en el mundo, ha tenido que disponerse a reconocer los sindicatos en China.

En diciembre de 2004, la India introdujo lo que viene a ser su propia versión del *New Deal* de los Estados Unidos de los años treinta del siglo XX, con la legislación establecida para una Ley de Garantías de Empleo, por medio de la cual, al menos a un miembro de cada familia pobre y de clase media baja se le garantiza como mínimo 100 días de trabajo con el salario mínimo en proyectos de obras públicas, cuyos costos podrían llegar hasta un 1,6% del PBI, o sea, más que lo que los gerentes de la Unión Europea transfieren bajo sus Fondos Sociales y Estructurales. Con multiplicadores de empleo y de ingresos directos e indirectos y otras transferencias de ingreso a los gobiernos regionales, esto llega al 3% de las transferencias del PBI, lo que la mayoría de los analistas evalúan como la base para la cohesión social y acumulativa.⁴⁷

Administrar este tipo de programa es un gigantesco reto. Pero el Ministerio de Desarrollo Rural que ha producido el proyecto de Ley ha programado su aplicación inicial en los 150 distritos más pobres de la India, de un total general de cerca de 600 distritos, de modo que los beneficios de aprendizaje sean viables. Además, el programa se delga al nivel más bajo de autoridad elegida –los consejos de aldea– sobre la base de que ellos están interesados en que funcione bien y en evitar el desvío de estos fondos por intermedia-

47. *The Economist*, 2005.

rios. Ellos argumentan que tal concesión de poder al nivel local es uno de los principales beneficios del programa. Y es probable que así sea en más de un sentido, al darles a los más pobres entre los pobres, la asignación y el control de verdaderos recursos y por consiguiente, reforzar la realidad de la democracia local. El programa es consistente con los microproyectos para la inversión social recomendados en el Informe “Desafío global” de la Internacional Socialista (IS) en 1985 y en posteriores compromisos políticos de la IS, y recogidos en este trabajo como la base para la generación de ingresos, empleo –y comercio global–, mediante la redistribución en favor de las personas más pobres dentro de los países menos desarrollados.⁴⁸

Esto sugiere que tanto la India como China pueden apreciar que es importante priorizar tales programas de inversión social como la base de un desarrollo global más balanceado y que existen beneficios mutuos de la inversión social, el empleo, los ingresos y el comercio, en lugar de solamente la ventaja personal de un comercio asimétrico. China demostró esto en diciembre de 2004, al introducir un impuesto sobre las exportaciones textiles como un medio de hacer posible que los países menos desarrollados exportadores de textiles hicieran sus ajustes frente al fin de las cuotas textiles en el año 2005 y a la perspectiva de que China pudiera incrementar su porción de los mercados mundiales de una quinta parte a más de la mitad. Esta medida en sí misma es una señal global por medio de la cual China clasifica muy alto, mientras que Europa y los Estados Unidos, subsidiando sus exportaciones agrícolas, hasta el último momento, queden desacreditadas.

Hacia un gobierno más plural

Es demasiado pronto para ver cómo los Estados Unidos reaccionarán ante la decadencia de su hegemonía global. Su reacción inicial respecto al acero fue proteccionista y bien pueden hacer lo mismo con productos tradicionalmente amenazados, tales como los textiles, con los cuales ya han tomado algunas acciones preliminares. Pero el proteccionismo no es que ande con ligereza. Esto sería visto como un intento descarado de no permitir que otros países

48. Ibidem.

obtengan beneficios del comercio global y de socavar la autoridad política de la Organización Mundial de Comercio. La presión indirecta a través del FMI y la condicionalidad para apoyo monetario por parte del Banco Mundial, resultarán menos efectiva en América Latina cuando a sus economías y monedas clave les va bien en su comercio con China, no están bajo presión y también están obteniendo inversiones directas por parte de China.

Lo que se necesita no es que el resto del mundo observe cómo los Estados Unidos reaccionaba, sino que sea capaz de reaccionar por sí mismo. Por ejemplo, la respuesta a la crisis asiática de finales de los años noventa fue la primera humillación gubernamental del FMI: se estableció un nuevo grupo de los 20 en 1999 con el fin de controlarlo. Sus miembros son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, Indonesia, Italia, Japón, Corea, México, Rusia, Arabia Saudita, África del Sur, Turquía. Gran Bretaña, los Estados Unidos, la Unión Europea y las instituciones de Bretton Woods. Se creó además un nuevo Fórum de Estabilidad Financiera con un nuevo comité Monetario Financiero Internacional, presidido por Ministros de Finanzas en lugar de representantes del FMI.

No es menos importante destacar que el resto del mundo no sólo puede protestar contra el FMI, o dejar su vigilancia o no vigilancia al consenso dentro del grupo de los 20, sino también introducir sus propios fondos monetarios regionales y bancos que financian el desarrollo en monedas diversas en lugar de dólares. Estas monedas podrían tener el mismo principio del banco de Keynes, pero necesitarían de respaldo en euros, yenes y renmimbi.

De esta forma, el bloque ASEAN (Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático)⁴⁹ podría establecer el Fondo Monetario Asiático, el cual Japón propuso para compensar la crisis monetaria asiática de los años 1997/1998. Eiji Yamashita, aun antes de la segunda administración Bush, enfatizó que el mundo no puede esperar que los Estados Unidos inicien una verdadera

49. La Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN - Association of Southeast Asian Nations) es una organización fundada para promover la cooperación económica y cultural entre los países del sudeste oriental asiático integrada por Thailandia, Malaysia, Indonesia, Myanmar, Camboya, Laos, Vietnam, Filipinas, Brunei. (N. del t.)

reforma del FMI, argumentando que el establecer una institución competidora como el Fondo Monetario Asiático “pudiera presionar al FMI o iniciar una verdadera reforma”.⁵⁰ Esto puede ser la opción menos plausible, pero si tanto Asia como Europa introdujeran sus propios fondos monetarios, esto crearía un balance global y regional más plural en el poder financiero y reduciría la dependencia de los países desarrollados respecto al dólar y al Consenso de Washington.

Tales fondos monetarios regionales podrían reciclar los superávit comerciales y ahorros en exceso dentro de los mercados globales y regionales. Los fondos regionales podrían emitir sus propios bonos, tal como lo hace actualmente el Banco de Inversiones Europeo, para canalizar los ahorros inversiones productivas y sociales. El hecho de que China desee incorporarse al Fondo Monetario Asiático en lugar de actuar unilateralmente todavía se desconoce. En su condición de la región nacional más grande de la economía mundial en términos de población, tasa de crecimiento y excedente comercial, tendría derecho a hacerlo y sería eficaz si lo hiciera. Pero un fondo monetario que incluya a los otros países asiáticos, concertados durante un período de estabilidad, en lugar de hacerlo durante una crisis inminente como la de los años 1997-1998, podría hacer una contribución fundamental, junto con Europa, a un orden financiero mundial más plural.

Del G-20 a una Organización Mundial para el Desarrollo

Un lamento común del Grupo de los 77, como se expresó en su declaración de Caracas de 1989, ha sido que no ha recibido una adecuada respuesta de los países desarrollados.⁵¹ El diálogo Norte-Sur se ha visto afectado durante décadas por este problema. Pero solamente la mitad del Norte ha estado

50. YANASHITA, 2003.

51. Grupo de los 77, 1989.

escuchando la mitad del tiempo.⁵² El establecimiento de la UNCTAD como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, estaba encaminada a compensar la dominación del FMI y el Banco Mundial. Pero la UNCTAD no pudo contrarrestar el Consenso de Washington porque le faltaba poder efectivo. Los Estados Unidos podrían vetar cualquier iniciativa inteligente dentro del FMI, y además controlaban el Banco Mundial.

Ahora existen cuatro elementos que están cambiando este escenario. La primera es el reto que la India y China representan para el Norte. Ellas son ahora las hacedoras del cambio en lugar de ser las receptoras del cambio. Segundo, la respuesta de los ministros de Finanzas del G-8 en reacción al FMI, el cual causó casi una debacle en la economía mundial durante la crisis financiera asiática de 1997-1998.⁵³ Tercero, el fracaso de la OMC en Cancún para llegar a un acuerdo para su Ronda de Doha sobre una ulterior privatización y liberalización. La cuarta ha sido el surgimiento de los foros globales y sociales con, como dice Stiglitz, sindicalistas, estudiantes y ecologistas marchando en las calles de Praga, Seattle, Washington y Génova, que plantean la necesidad de alternativas en las agendas globales.

Lo que realmente se necesita es una organización que incluya a la mayoría de los países del Grupo de los 20 que se formó de la crisis asiática, pero que pueda proporcionar un contexto más plural para el gobierno mundial favoreciendo el acercamiento entre el Grupo de los 77 y ella misma. Esta organización debe ser capaz de convocar sus propias reuniones en lugar de esperar por el G-77 con su agenda propia, y por consiguiente abordar cuestiones tales como una estructura más plural de las finanzas públicas globales,

52. Bill Clinton, al inicio de su primer período, sí escuchaba y obtuvo una copia del informe que ya había hecho para Delors sobre “Hacia un nuevo Bretton Woods”, y le dijo a Delors que lo apoyaría y lo mencionó en su primera cumbre del G7 en Nápoles. Pero, a pesar de varios llamados que hice para aconsejarlo, Delors no me atendió. Su jefe de gabinete había sido Pascal Samy.
53. Al insistir que los países clave en la región liberalizarán sus cuentas de capital sin ninguna prueba de la necesidad de hacerlo, y existiendo pruebas más que suficientes de que había un enorme riesgo en hacerlo. Stiglitz argumenta que la crisis amenazó con el peor colapso para el sistema financiero internacional desde la Gran Depresión de 1929. STIGLITZ, 2002.

reciclando los superávits hacia inversiones sociales en los países menos desarrollados, y también obteniendo una mayor transferencia de tecnología apropiada para ellos.

Enfrentándose a la hipótesis del crecimiento basado en las exportaciones que sostiene la OMC, el actual G-20 puede y debería reorganizarse a sí mismo como una Organización Mundial para el Desarrollo. Sus procedimientos para la toma de decisiones podrían facultar a aquellos miembros que deseen alcanzar una política conjunta a hacerlo, sin obligar a la minoría. Los Estados Unidos serían invitados a integrarse pero, al igual que los demás miembros, no tendrían poder de veto sobre iniciativas hechas por dos regiones nacionales tales como China, la India o Brasil, o por agrupaciones nacionales regionales como la ASEAN, SADCC, UNECCL y el Mercosur. Esto significaría solapar en algunos casos países y regiones, pero también evitar que los países miembros más populosos estén sub-representados. La UNCTAD debe ser un miembro, con el PNUD, y podrían actuar, con cualesquiera otros dos países miembros o regiones nacionales, como elaboradores de agendas. A diferencia del G-20, pudiera tener su propio secretariado. Las operaciones financieras de la organización se realizarían por los bancos para el desarrollo o fondos monetarios de los socios regionales, tales como el Banco de Inversiones Europeo (excluido del G-20) y un Banco para el Desarrollo Asiático, con un grupo de trabajo que los incluya, y la participación de los bancos centrales.

Mientras que la administración W. Bush, con su capacidad de veto, tiene la posibilidad de excluir tal organización regional global del marco de la ONU, no puede evitar su surgimiento como organización paralela, como no le fue posible bloquear la creación del Grupo Sur-Sur de los 22, cuya iniciativa fue tomada por Brasil junto con Sudáfrica, la India y China. La Unión Europea probablemente se incorporaría a esta organización si existe un riesgo de guerra comercial o una gran caída del dólar. Una crisis tal no podría ser resuelta con efectividad por el G-7/8 solamente como no lo fue la crisis monetaria asiática, y mucho menos si los Estados Unidos le echan la culpa al resto del mundo e intentan una estrategia de “fortaleza americana”. Una debacle del dólar, mucho más que la crisis asiática de 1997-1998, podría hacer colapsar el sistema de comercio mundial. A principios de la década de 1930, a continuación del *crack* de Wall Street, el comercio mundial se con-

trajo en más de dos tercios, con el resultante desempleo masivo tanto en el Norte como en el Sur.⁵⁴

Si los Estados Unidos intentaran la estrategia de “fortaleza norteamericana” o abandonaran la estrategia suspendidos de la OMC, habría muchos en particular en el Foro Social, que podrían darle la bienvenida a tal acontecimiento. Pero debe hacerse una gran advertencia. Si este fuera el resultado del fin de la hegemonía estadounidense, el resto del mundo necesita un marco institucional dentro del cual pueda organizar un modelo alternativo para la cooperación mundial. Los jugadores fundamentales con macropotencial, incluyendo la Unión Europea, Japón, China, la India y Brasil, todos están presentes en el G-20 y la cuestión fundamental que podría salir a un primer plano es de interés directo para el Foro Social, una agenda para lograr tanto economías eficientes como sociedades eficientes, con autonomía local para preservar la agricultura local, las empresas locales y el bienestar local.

El colapso del dólar podría ser peor que la crisis financiera asiática de finales de la década de 1980. Una conferencia *ad hoc* para responder a esta situación sería menos efectiva que una que se anticipe a ella. Si ello ocurriera, las necesidades de los países menos desarrollados del mundo que ya están excluidos de beneficios asimétricos en el comercio global quedarían completamente desamparadas. Cualquier programa de *New Deal* o Plan Marshall para el resto del mundo necesita ser acordado, con reglas básicas alcanzables, una agenda de trabajo plausible y un marco de negociación creíble, antes de que se desate la tormenta, a diferencia de la crisis monetaria asiática, en la cual las buenas alternativas llegaron demasiado tarde para ser realistas.

La base para una agenda de acción factible fue establecida por el G-77 y China, antes de la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, donde emitieron una declaración criticando a la OMC por la falta de progreso en cuestiones de interés directo y valor económico para los países en desarrollo, y explícitamente reconocieron “las asimetrías inherentes y desigualdades en el mercado internacional”, e hicieron un llamado al “compromiso político de todos los países”.⁵⁵ La cumbre de La Habana del Grupo de los 77 en

54. KENDLEFERGER, 1987.

55. GRUPO DE LOS 77 Y CHINA, 2003.

el año 2000, enfatizó en esta cuestión de nuevo, declarando que las asimetrías y desbalances se han intensificado en las relaciones económicas internacionales, particularmente en relación con la cooperación internacional, ensanchando aún más la brecha entre los países subdesarrollados y los países industrializados.⁵⁶

Lo anteriormente mencionado sentaría las bases para la acción, pero también se necesita el mecanismo que cree una demanda global efectiva. Las medidas para el alivio de la deuda en los países menos desarrollados acordadas por el Centro de las Finanzas Internacionales en junio del 2005, constituyen un gran logro, pero no pueden por sí mismas asegurar el desarrollo local, ni asegurar el mantenimiento de la demanda global en una escala suficiente para compensar una caída importante del dólar. Como se indicó anteriormente, las transferencias netas anuales a los países menos desarrollados no solamente necesitarían el alivio de la deuda por cien mil millones de dólares, sino esa cantidad anualmente.

Lo que se necesita es una agenda económico-social, y la comprensión de que en momentos en que la producción manufacturera global se traslada a China y los servicios de negocios a la India, solamente el comercio generado por las inversiones en lugar del crecimiento basado en las exportaciones puede asegurar a los países menos desarrollados, su inclusión en el bienestar global con la oportunidad de impulsar sus propias empresas pequeñas mediante el apoyo de proyectos micro-sociales que puedan generar los multiplicadores locales de ingreso y de empleo que ahora no tienen, pero también para tales países generarían comercio de exportación para los países más desarrollados, al igual que para los países asiáticos, incluyendo a China.

En efecto, el G-20 fue formado por iniciativa del G-77, porque los países desarrollados por sí solos no podían enfrentar la crisis financiera asiática de finales de la década de 1990. Ellos se dieron cuenta de que necesitaban una asociación global para poder evitar una hecatombe financiera global en el futuro. Ahora necesitan esto no sólo ante la perspectiva de la declinación del dólar a un punto de colapso, sino también para abordar su propia desventaja asimétrica emergente, en particular en el comercio manufacturero

56. GRUPO DE LOS 77, 2000.

con China. El déficit comercial de los Estados Unidos podría verse extendido a otros países desarrollados. Esta es la razón por la cual la extensión del papel del G-20 de la esfera financiera a la esfera económica, social y ambiental, como una organización para el desarrollo mundial debería estar dentro de la agenda de sus países miembros. Esto significaría avanzar del lamento sobre las desventajas asimétricas hacia una acción conjunta para obtener ventajas recíprocas. La cooperación financiera todavía será importante, pero una cooperación que procure el desarrollo mediante instituciones financieras regionales nuevas y más plurales, en lugar de ser solamente una respuesta reactiva a una crisis financiera emergente.

La premisa de G-20 como una Organización para el Desarrollo Mundial debe ser la cooperación conjunta entre las regiones globales y sus Estados miembros especialmente influyentes, como es el caso de Japón, la India, China, Sudáfrica y Brasil. Para esto se necesita de un paradigma de desarrollo alternativo propuesto en términos de comercio basado en las inversiones y no inversiones en las exportaciones, al igual que de inversiones hechas directamente en la esfera social, como una alternativa a la vana presunción de que solamente la inversión del sector privado será eficiente para compensar el comercio asimétrico, o asegurar la extensión de la riqueza “a las personas socialmente excluidas”. La evolución del G-20 hacia una Organización para el Desarrollo Mundial puede basarse en la cooperación Sur-Sur similar a la auspiciada por la India, Sudáfrica y Brasil en el grupo de los 22, y ofrecer cooperación con aquellos que quieran impulsar su agenda. Si esto invierte el llamado de Donald Rumsfeld para crear una coalición de los dispuestos a priorizar el beneficio mutuo procedente de la inversión social y el comercio, que así sea. En especial porque daríamos respuesta a la preocupación de Adam Smith acerca del bienestar de toda la sociedad y por primera vez, de la sociedad global como un todo.

BIBLIOGRAFÍA

- AMOROSO, Bruno (1998) *On Globalization*, Londres, Macmillan.
- (2003) “True and False Alternatives to Globalization” en GALLINA, A. (ed.) *Globalization and Meso-Regions*, Roskilde, Federico Caffè Centre.
- BHAGWATI, J. et al. (2004) *In Defense of Globalization*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- BRANDT, W. y MANLEY, M. (1985) *Global Challenge*, Londres, Pan Books.
- DALY, Herman (2004) “Shipping American Jobs Overseas: A Hearing on the Bush Administration’s Claim That Outsourcing is Good for the U.S. Economy”, evidence to a Senate Democratic Policy Committee Hearing, 5 de marzo.
- GRIFFITHS, John (2004) “Nissan aims to top 4m in annual sales” en *The Financial Times*, 24 de septiembre.
- GOMORY, Ralph E. y BAUMOL, William J. (2004) *Global Trade and Conflicting National Interests*, Cambridge Mass, MIT Press.
- GROUP OF 77 (1989). “Declaration of the Ministers of Foreign Affairs of the Group of 77 on the Occasion of the Twenty Fifth Anniversary of the Group”, Caracas, 23 de junio.
- (2000) “South Summit”, La Habana, 10 al 14 de abril.
- (s/d) “Bali Plan of Action on the Regional and Subregional Economic Cooperation of the Developing Countries”, Ginebra.
- y CHINA (2003) “Declaration by the Group of 77 and China on the Fifth WTO Ministerial Conference Cancun”, Ginebra, 22 de agosto.
- HALE, David (2004) “China has taken a big step on a long journey” en *The Financial Times*, 19 de noviembre.
- HARNEY, Alexandra (2004 a) “US set for further curbs on Chinese imports” en *The Financial Times*, 15 de noviembre.
- HOLLAND, Stuart (1975) *The Socialist Challenge*, Londres, Quartet Books.
- (1977) *Capital versus the Regions*, Basingstoke, Macmillan.
- (1979) “Foreign Manufacturing by UK Firms: A Comment” en BLACKABY, F. (ed.) *Deindustrialisation*, Londres, Heinemann y National Institute of Economic and Social Research.
- (1987 a) *The Market Economy: From Micro to Mesoeconomics*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- (1987 b) *The Global Economy: From Meso to Macroeconomics*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.
- (1994 a) *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990’s*, Foreword Jacques Delors, Nottingham, Spokesman Press.

- HOLLAND, Stuart (1994 b) *Toward a New Bretton Woods: Alternatives for the Global Economy*, Nottingham, Spokesman Press.
- HM TREASURY (2004) "Long-Term Global Economic Challenges and Opportunities for the UK", Londres, HMSO.
- KENNET, Wayland, HOLLAND, Stuart y WHITTY, Larry (1971) *Sovereignty and Multinational Companies*, Londres, The Fabian Society, junio.
- KINDLEBERGER, Charles (1987) *The World in Depression: 1929-1939*, Harmondsworth, Penguin Books.
- KREGEL, Jan., MATZNER, Egon y GRABHER, Gernot (1992) *The Market Shock: An Agenda for the Economic and Social Reconstruction of Central and Eastern Europe*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- KYNGE, James (2004) "China tells spendthrift US to put its own house in order", 23 de noviembre.
- LEONARD, Mark (2005) "China's long and winding road" en *The Financial Times*, 9 y 10 de julio.
- LULA DA SILVA, Luiz Ignacio (2003) "Political realism doesn't mean we ditch our dream" en *The Guardian*, 12 de julio.
- MACKINTOSH, James (2004) "Europe's car sector could die" en *The Financial Times*, 24 de septiembre.
- MOOKEJEE, S. (1958) *Factor Endowment in International Trade: A Statement and Appraisal of the Hecksher-Ohlin Theory*, Asia Publishing House, Bombay.
- OHLIN, Bertil (1933) *International and Interregional Trade*, Cambridge Mass, Harvard University Press.
- PALAST, Greg (2002) *The Best Democracy Money Can Buy*, Londres, Pluto Press.
- POLANYI, Karl (1960) *The Great Transformation*, Nueva York, Beacon Press.
- RADERMACHER, Franz Joseph (2004) "Global Marshall Plan – a Planetary Contract, Hamburgo, Global Marshall Plan Initiative", disponible en <www.globalmarshallplan.org>.
- ROACH, Stephen. (2003) "The Global Labor Arbitrage" en *Morgan Stanley*, 24 de octubre.
- SAMUELSON, Paul (2004) "Economists May be Wrong about Good Balancing Bad in Outsourcing" en *The New York Times*, 9 de septiembre.
- STIGLITZ, Joseph (2002) *Civilisation and its Discontents*, Harmondsworth, Penguin.
- SMITH, Adam (1757) *The Theory of Moral Sentiments*, Londres, Henry Bohn.
- THE ECONOMIST (2004) "A World of Work: A Survey of Outsourcing", 13, 19 de noviembre.
- (2005) "China and Latin America", 1 al 7 de enero.
- (2005) "Employing the Indian Poor", 1 al 7 de enero.
- WILLIAMSON, John (2004) en *Christian Science Monitor*, 5 de marzo, Boston.
- YAMASHITA, Eiji (2003) "Asian Monetary Fund could press IMF to begin real reform" en *The Financial Times*, 13 de julio.
- ZANDI, Mark (2003) "The Off-shoring Threat" en *Economy.com*, 24 de octubre de 2003.

Nota sobre los autores

AMOROSO, Bruno

Profesor Jean Monnet en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Roskilde, Dinamarca. Es autor de varios libros sobre el sistema de bienestar escandinavo, la globalización y sobre la economía en los países mediterráneos. Ha trabajado como consultor para el Consejo Nacional Italiano de la Economía y del Trabajo, el Banco Mundial y la Unión Europea. En la actualidad coordina la Facultad de la Mundialidad y la Universidad para el Bien Común.

HOLLAND, Stuart

Ha participado en la política económica internacional desde 1960 cuando fue el consejero económico del entonces Primer Ministro de Inglaterra: Harold Wilson. Desde 1980 forma parte junto a Willy Brandt, Michael Manley y António Guterres del comité ambiental y económico de la Internacional Socialista. Entre su gran número de publicaciones podemos mencionar *The Global Economy* (Weidenfeld y Nicolson, 1987), donde predijo las asimetrías a largo plazo del mercado global y los pagos. Es doctor *Honoris Causa* de la Universidad de Roskilde y actualmente es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra, Portugal.

HUNT, Diana

Enseña en el Departamento de Economía en la Universidad de Sussex, Inglaterra, en donde imparte clases sobre economía del desarrollo. Entre sus intereses investigativos podemos mencionar diferentes aspectos del desarrollo rural como el diseño e impacto de la reforma de los derechos sobre la tierra, las consecuencias de la liberalización del mercado en el empleo y las teorías del desarrollo.

GALLINA, Andrea

Doctor en Ciencia Sociales, Universidad de Roskilde, profesor asociado de economía política internacional, director del Centro de Estudios Federico Caffè en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Roskilde, Dinamarca. Ha trabajado y coordinado proyectos de investigaciones sobre desarrollo económico local, innovación y liberalización del comercio. Desde el 1998 coordina la red Lentisco (Red Latinoamérica-Europa sobre Estudios de Innovación Tecnológica y Co-desarrollo). Ha publicado varios libros y artículos en revista científicas internacionales en italiano, inglés y español.

GARCÍA, Zoraida

Licenciada en Economía en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, República Dominicana en 1979. Continuó sus estudios de posgrado en la temática de Política Agrícola y Planificación en Argentina. Obtuvo el grado de Máster en Ciencia (MSc Econ) en Política Alimentaria y Mercado de Bienes en la Universidad de Wales. Durante los últimos quince años ha trabajado en el análisis de las desigualdades y ha dado asistencia a los gobiernos de los países subdesarrollados en la formulación de políticas y programas a favor de un ambiente más equitativo en las zonas rurales. Durante los últimos doce años ha sido oficial de investigación en la División de Género y Población de la FAO.

MAJEROVÁ, Věra

Después de finalizar sus estudios en la Universidad Agrícola en České Budějovice comenzó a trabajar como agrónoma, economista y consultora de corporaciones agrícolas durante siete años. Entre 1974 y 1992 trabajó como investigadora en el Instituto de Investigación sobre Economía Agrícola. Desde el año 2000 es la Jefa del Departamento de Humanidades de la Universidad Agrícola de la República Checa. Entre sus intereses investigativos podemos mencionar: la estructura social de las corporaciones agrícolas, sociología del manejo y organización de las corporaciones, grupos sociales en la agricultura y en áreas rurales, movilidad social, condiciones de trabajo y los procesos relacionados con la transformación socioeconómica de las áreas rurales de la República Checa.

RODRÍGUEZ-BILELLA, Pablo

Sociólogo, trabaja en el CONICET, Argentina. Obtuvo el grado de doctor en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Máster de FLACSO-Argentina. Sus intereses investigativos incluyen la política social, sociología rural y la antropología del desarrollo. Experto en la investigación interdisciplinaria de las comunidades andinas en el este-centro de Argentina. Imparte clases sobre la temática de “Desarrollo Antropológico” en la Universidad Nacional de San Juan, Argentina.

TAPELLA, Esteban

Imparte clases sobre “planificación social” y es investigador en el Instituto de Investigación Social y Económica de la Universidad de San Juan, Argentina, en donde es asociado con PETAS (Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad). Su proyecto actual de investigación tiene el objetivo de diseñar los indicadores para evaluar la sostenibilidad ambiental, económica y social de los sistemas productivos de los agricultores pequeños en los Andes Central, en Argentina. También se ha desempeñado como consultor de desarrollo rural en Proyectos a favor de la Conservación de la Biodiversidad (GEF-BIRF).

VERRIER CASTRO, Roberto

Presidente de la Asociación Nacional de Economistas y Auditores de Cuba desde 1992 y vicepresidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe desde el 2005, para las que ha organizado y presidido siete encuentros internacionales de economistas en la temática de “Globalización y Problemas del Desarrollo”. Decano y Vicerrector de la Universidad de Pinar del Río desde 1973 hasta 1987, es profesor invitado de las Universidades de Camagüey y de Santiago de Cuba. Sus escritos se refieren principalmente a temas como la pobreza y la desigualdad global. Ha contribuido además a los trabajos de la Unión Inter-Parlamentaria.

